Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización

Gregorio Vidal
Arturo Guillén R.
[coordinadores]

Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización : homenaje a Celso Furtado / coordinado por Gregorio Vidal y Arturo Guillén R. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO ; México DF : Universidad Autónoma Metropolitana. Casa abierta al tiempo ; México DF : Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, 2007.
560 p. ; 23x16 cm. (Programa de edición y distribución cooperativa de CLACSO dirigida por Jorge A. Fraga)

ISBN 978-987-1183-65-4

1. Economía. 2. Globalización. I. Vidal, Gregorio, coord. II. Guillén R., Arturo, coord.
CDD 330

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:
Teoría de la Dependencia / Celso Furtado / Globalización / Mundialización / Política de Desarrollo / Subdesarrollo / Economía Política / Relaciones Económicas Internacionales / Relaciones Centro-Periferia / América Latina

Colección Edición y Distribución Cooperativa

Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización

Homenaje a Celso Furtado

Gregorio Vidal
Arturo Guillén R.
[coordinadores]

Celso Furtado
Theotônio Dos Santos
Alexander Tarassiouk
Gregorio Vidal
Alejandro Vanoli
Eugenia Correa
Alicia Girón
James M. Cypher
Alberto Couriel
Julio Sevares
Luiz Carlos Bresser-Pereira
Carlos Aguiar de Medeiros
Víctor M. Soria
Edmar Salinas callejas
María Elena Tavera Cortés
Raúl Delgado Wise
Oscar Mañán García
Rodolfo García Zamora
Ángel María Casas Gragea
Jesús Ferreiro Aparicio
Carmen Gómez Vega
Carlos Rodríguez González
Clara Fassler
Wilson Cano
Ifigenia Martínez
Aldo Ferrer
Octavio Rodríguez
Osvaldo Sunkel
Arturo Guillén R.
Gérard de Bernis

Casa abierta al tiempo
CLACSO
Celso Furtado

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CLACSO
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Universidad Autónoma Metropolitana
México

Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo
Celso Furtado

Editor responsable Emir Sader - Secretario Ejecutivo de CLACSO

Colección Edición y Distribución Cooperativa de CLACSO

Director de la colección Jorge Fraga

Área de Difusión y Producción Editorial de CLACSO

Coordinador Jorge Fraga

Edición
Responsables: Ivana Brighenti - Mariana Enghel | *Revisión de pruebas:* Virginia Feinmann
Diseño editorial
Responsable: Miguel A. Santángelo | *Equipo:* Marcelo Giardino - Mariano Valerio
Divulgación editorial
Responsable: Marcelo F. Rodriguez | *Equipo:* Sebastián Amenta - Daniel Aranda - Carlos Ludueña

Arte de tapa Diseño de Miguel A. Santángelo sobre imagen de Celso Furtado

Impresión Gráficas y Servicios SRL

Primera edición
Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado
(Buenos Aires: CLACSO, enero de 2007)

ISBN 978-987-1183-65-4
© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Av. Callao 875 | piso 3º | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | e-mail <clacso@clacso.edu.ar> | web <www.clacso.org>

Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado | web <www.redcelsofurtado.edu.mx>

Universidad Autónoma Metropolitana de México | web <www.uam.mx>

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Índice

Gregorio Vidal y Arturo Guillén R.
Introducción. La necesidad de construir
el desarrollo en América Latina | 11

Celso Furtado
Los desafíos de la nueva generación | 23

Gérard de Bernis
Mensaje de apertura | 27

Declaración de Río de Janeiro
Repensar la teoría del desarrollo
en un contexto de globalización | 29

Theotônio Dos Santos
Globalización, crecimiento económico
e integración | 35

Alexander Tarassiouk
Estado y desarrollo. Discurso
del Banco Mundial y una visión alternativa | 45

Gregorio Vidal
La expansión de las empresas transnacionales
y la profundización del subdesarrollo
La necesidad de construir una alternativa
para el desarrollo | 65

Alejandro Vanoli
Crisis financieras en América Latina y necesidad
de reforma de la arquitectura del sistema
financiero global | 83

Eugenia Correa
Reformas financieras en América Latina
Moneda e instituciones para el desarrollo | 111

Alicia Girón
Financiamiento del desarrollo
Endeudamiento externo y reformas financieras | 125

James M. Cypher
El caso del Estado chileno actual
Proyectos de acumulación, proyectos de legitimación | 143

Alberto Couriel
Las hegemonías de Estados Unidos y
las alianzas sociales y políticas de
un gobierno de izquierda en Uruguay | 167

Julio Sevares
Volatilidad financiera y vulnerabilidad
latinoamericana. Causas, costos y alternativas
El ejemplo argentino | 187

Luiz Carlos Bresser-Pereira
La estrategia de crecimiento con ahorro externo
y la economía brasileña desde principios de
la década del noventa | 213

Carlos Aguiar de Medeiros
Desarrollo económico, heterogeneidad
estructural y distribución de la renta en Brasil | 239

Víctor M. Soria
La inserción de Brasil y México en sus esquemas regionales de integración en el contexto de la globalización y el ALCA | 247

Edmar Salinas Callejas y María Elena Tavera Cortés
La transición de la economía mexicana 1982-2004 | 275

Raúl Delgado Wise y Oscar Mañán García
Migración e integración México-Estados Unidos Clivajes de una relación asimétrica | 291

Rodolfo García Zamora
Migración internacional, tratados de libre comercio y desarrollo económico en México y Centroamérica | 313

Ángel María Casas Gragea
El desarrollo económico del área andina en el marco de la integración regional | 337

Jesús Ferreiro Aparicio, Carmen Gómez Vega y Carlos Rodríguez González
Estabilidad de los flujos de inversión extranjera directa. El caso de las inversiones españolas en Latinoamérica | 357

Clara Fassler
Desarrollo y participación política de las mujeres | 377

Wilson Cano
Agenda para un nuevo Proyecto Nacional de Desarrollo | 395

Ifigenia Martínez
Frente al desarrollismo y el neoliberalismo, diseñar una nueva economía política | 419

Aldo Ferrer
Globalización, desarrollo y densidad nacional | 431

Octavio Rodríguez
La agenda del desarrollo [Elementos para su discusión] | 439

Osvaldo Sunkel
En busca del desarrollo perdido | 469

Arturo Guillén R.
La teoría latinoamericana del desarrollo
Reflexiones para una estrategia alternativa
frente al neoliberalismo | 489

Gérard de Bernis
De la urgencia de abandonar la deuda
de las periferias | 519

Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. **Introducción.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/01Intro.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Gregorio Vidal*
Arturo Guillén R.**

Introducción

La necesidad de construir el desarrollo en América Latina

DESDE EL COMIENZO de la década del ochenta cobró carta de naturalización en América Latina una política económica que postula como meta principal reducir significativamente la inflación, sosteniendo que para ello era necesario lograr el equilibrio en las finanzas públicas. Hoy la región atraviesa por una tercera década dominada por la preocupación por el déficit presupuestario y el incremento de los precios. Las políticas ejecutadas consideran la apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, la supresión de las restricciones a la inversión extranjera, la firma de tratados bilaterales sobre inversión, la constitución de acuerdos económicos como el TLCAN y el CAFTA, la venta de gran parte de las empresas de servicios públicos, la desregulación de los mercados financieros, la venta de bancos a capitales de países desarrollados y el abandono de medidas de fomento de la inversión y participación activa en el crédito por parte de gran cantidad de bancos de la región; es decir, la instrumentación de las propuestas del Consenso de Washington.

* Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Iztapalapa, México DF.

** Profesor Titular del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa. Jefe del Área de Economía Política. Coordinador de la Red Eurolatinoamericana de Estudios para el Desarrollo Celso Furtado, México DF.

Las políticas ejecutadas en la región en los últimos lustros nada tienen que ver con el ajuste cíclico que se aplica en una economía en el momento en que se está en el límite del pleno uso de los recursos productivos, ante desequilibrios temporales, para restablecer rápidamente las condiciones para el crecimiento. Los habitantes de América Latina están frente a diversos acontecimientos que dan cuenta de un proceso de reforma estructural de largo alcance.

No obstante, después de más de dos décadas de aplicar políticas de ajuste neoliberales, autodenominadas de cambio estructural, el crecimiento en América Latina es débil, con continuas crisis monetarias, de cambios y financieras y bajos coeficientes de inversión. Es correcto plantear que el subdesarrollo o el *mal desarrollo,* como también lo llamaba Celso Furtado, avanzó en la región. El subdesarrollo, caracterizado correctamente por Furtado (1964), no es una etapa necesaria por la que pasaron todos los países para terminar siendo desarrollados. El subdesarrollo no es un paso previo del desarrollo. Es un proceso histórico autónomo que se constituye en la relación de algunas economías, por ejemplo las de América Latina, con las economías que organizan las relaciones internacionales y dominan la acumulación de capital.

> El subdesarrollo está aquí tratado [se refiere al libro] como un fenómeno contemporáneo del desarrollo [...] Constituye por tanto una temática aparte que requiere para su interpretación un trabajo teórico autónomo. En términos más modernos, la teoría del crecimiento-desarrollo viene a imponerse como un nuevo *paradigma*, esto es, como delimitación a priori de un campo fundamental de investigación sobreponiéndose progresivamente a los paradigmas *cálculo económico* (teoría de precios) y *estabilidad económica* (teoría del ciclo y del nivel de empleo) (Furtado, 2000b: 10-11).

El análisis furtadiano del fenómeno del subdesarrollo pronto dejó atrás los enfoques de su época que veían el atraso como una etapa anterior del desarrollo (Rostow, 1959), o aquellos que confundían crecimiento con desarrollo, al centrarse exclusivamente en el proceso de acumulación y sus determinantes, como lo hacían Harrod y Domar en sus modelos. Para Furtado, el subdesarrollo era una condición estructural específica, resultado de la forma en que evolucionó históricamente el capitalismo como sistema mundial integrado por centros y periferias. Las características esenciales de los países subdesarrollados, aquellas que los definen como tales, eran, a su juicio, la dependencia externa y la heterogeneidad estructural, que tienden a perpetuarse y reproducirse.

Para Furtado era claro, al estudiar la historia de Brasil, que el crecimiento resultaba incapaz de promover el desarrollo en economías sujetas a una división internacional del trabajo que las condenaba a ser productores de productos primarios. En esas economías, el sector

exportador moderno no retenía el fruto de su progreso técnico ni lo irradiaba al resto del sistema productivo (constituido por el "sector" de subsistencia).

El desarrollo no podía ser el resultado espontáneo de la acción de las leyes de mercado, sino que era un proceso de transformación de estructuras que implicaba la creación de una estructura productiva, vale decir de un sistema productivo, que asegurara un desarrollo endógeno autosustentable. Ello significaba, por un lado, la necesidad de avanzar en la industrialización y, por otro, de conducirla deliberadamente desde el Estado, a través no sólo de políticas de fomento, sino mediante la elaboración y ejecución de planes que definieran las inversiones básicas requeridas en cada etapa. Como observaba en su libro más conocido, *Teoría y política del desarrollo económico* (Furtado, 1976: 244): "El problema capital en los países subdesarrollados es la selección de una estrategia de modificación de la estructuras".

O como definía más específicamente en *Dialéctica del desarrollo*:

> El desarrollo económico, que es fundamentalmente un proceso de incorporación y propagación de nuevas técnicas, entraña modificaciones de tipo estructural, tanto en el sistema de producción como en la distribución del ingreso. La forma en que estas modificaciones se hacen efectivas depende, en buena medida, del grado de flexibilidad del marco institucional dentro del cual opera la economía, grado de flexibilidad al cual no es ajena la mayor o menor aptitud de las clases dirigentes para superar las limitaciones naturales de su horizonte ideológico (Furtado, 1965: 65).

La incapacidad de América Latina para financiar su industrialización, la conexión de segmentos de sus economías con el exterior como productoras de cierto bien sin relación significativa con el resto de la economía, el mantenimiento de formas elementales de producción al lado de otras que incluyen nuevas tecnologías, la no difusión del progreso técnico, la alta y constante concentración del ingreso aun bajo condiciones de crecimiento económico, la adopción de patrones de consumo por las clases dominantes y los sectores privilegiados que no corresponden al nivel general de la economía y que se realizan por medio de importaciones, la desarticulación regional con serias dificultades en las mayores economías para lograr al menos una red de infraestructura general; en suma, una heterogeneidad social que se mantiene y ahonda en períodos de crecimiento económico son componentes del subdesarrollo (Vidal, 2005). Son también datos que caracterizan la dinámica actual de las sociedades en América Latina, incluidas las mayores economías.

Celso Furtado asignó un papel fundamental a la concentración del ingreso en el análisis del subdesarrollo latinoamericano. En su opinión, este era un rasgo estructural que tendía a reproducirse y perpe-

tuarse en los distintos modelos de desarrollo por los que ha transitado la economía latinoamericana. La persistencia de la concentración del ingreso en manos de las elites internas condiciona la existencia de patrones de consumo suntuario que no se corresponden con el grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas; configura un sistema productivo funcional con esos patrones, implica la desviación del excedente económico hacia fines distintos a la acumulación de capital; y al limitar el crecimiento de los ingresos de los trabajadores y de las grandes mayorías, traba el crecimiento del mercado interno y genera tendencias al estancamiento de la economía.

La causa última de la concentración del ingreso es la existencia de una oferta ilimitada de mano de obra en el sector de subsistencia, lo que impide el aumento de los salarios reales en el sector moderno exportador.

El modelo neoliberal y la globalización reprodujeron las "características esenciales del subdesarrollo" (la heterogeneidad estructural y la dependencia externa), así como las tendencias a la concentración del ingreso a las que se refería Furtado. La puesta en marcha del modelo neoliberal a partir de la crisis de la deuda externa de 1982, bajo los parámetros del Consenso de Washington –que pretendidamente imprimiría dinamismo a las economías latinoamericanas y permitiría mejorar la situación económica y social de las grandes mayorías–, se tradujo en resultados mediocres en materia de crecimiento económico y empleo, así como en un reforzamiento de las tendencias a la concentración del ingreso y a la exclusión social.

En efecto, la inserción pasiva de América Latina en la globalización neoliberal agravó y volvió más compleja la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos y de la estructura social, empeorando las ya de por sí abismales disparidades de ingresos (Guillén, 2004; 2006). El modelo neoliberal ha significado la constitución de un sistema productivo más desarticulado y vulnerable que el que prevaleció durante el modelo de sustitución de importaciones. El sector exportador, que es el eje dinámico del nuevo modelo, se encuentra separado del resto del sistema productivo, siendo incapaz de arrastrar al conjunto de la economía. La economía carente de un motor interno, de una base endógena de acumulación de capital, resulta incapaz de absorber el progreso técnico y de irradiarlo al resto del sistema.

La *heterogeneidad estructural*, en vez de atenuarse, se ha reproducido en forma ampliada, haciendo más complejas las relaciones entre el sector "moderno" y el "atrasado". Debido a los cambios registrados en el sistema productivo, la estructura social se ha vuelto más heterogénea y compleja, cobrando inusual fuerza fenómenos como la informalidad y la migración hacia Estados Unidos (o Europa, como en el caso de los países andinos). En lugar de producirse la creación de empleos de "ma-

yor calidad" con la inserción en la globalización neoliberal, ha habido una expansión sin precedentes de la economía informal y una creciente "informalización" del sector formal de la economía. Además, se ha registrado un escaso dinamismo en la creación de empleos.

En informes del PNUD, UNCTAD, CEPAL, Banco Mundial y otros organismos internacionales multilaterales se constata la profunda desigualdad que existe en la zona. América Latina es la región más desigual del planeta, en la que no disminuyen la pobreza ni la pobreza extrema y sólo algunos espacios de las economías se articulan positivamente con la economía internacional. Hay crecimiento económico sin que domine la creación de empleos formales, y el segmento de mayor ingreso mantiene su alta participación. Los resultados del aumento del producto desde hace 20 a 25 años están apenas por encima o al mismo nivel de las tasas de incremento de la población.

La concentración económica, encabezada por un reducido grupo de grandes corporaciones transnacionales, es un dato sobresaliente. Las compras de empresas, el intercambio de acciones entre grandes compañías que crea corporaciones de mayor dimensión y peso económico, y las fusiones y adquisiciones de grandes firmas por otras corporaciones extranjeras se presentan en las economías desarrolladas, pero también en a los países de América Latina.

Hablar de inversiones, crecimiento de algunas empresas y fortalecimiento de ciertas transnacionales es referirse antes que nada a cambios en la propiedad de los activos. Gran parte de la inversión que realizan en el extranjero las empresas tiene por objeto la compra de activos. En América Latina ha sido notable el proceso de venta de activos, que incluye a empresas de servicios públicos y, en algunos países, a gran parte de las firmas de los servicios financieros. Sin embargo, no se destaca la creación de un número importante de empresas transnacionales con matriz en la región. Entre los principales compradores hay empresas transnacionales de EE.UU. y de algunos países de la Unión Europea, varias de las cuales han iniciado hace poco tiempo su internacionalización (Vidal, 2001; 2004). En el campo de los servicios públicos y de diversas actividades industriales, la venta de activos no se acompaña de incrementos sustantivos en las capacidades de producción. Por ello, en América Latina existe la necesidad de realizar cuantiosas inversiones en infraestructura. En un reciente informe del Banco Mundial se destaca que la región invierte en infraestructura el equivalente al 2% del PIB, sin embargo necesita invertir por lo menos entre el 4 y el 6% (Fay y Morrison, 2005). En resumen, tanto por los resultados en crecimiento del producto, ampliación de infraestructura y servicios públicos, reducción de la pobreza y desigualdad, como por la participación de empresas con sede en América Latina en el proceso de transformación estructural, no es posible sostener que los resultados

económicos y sociales fruto de la aplicación de reformas estructurales son positivos. Como se destaca en la Declaración de Río:

> Veinte años después del inicio de la reforma neoliberal, la dependencia de nuestros países con el exterior, y en particular con respecto a EE.UU., es más grande que nunca, a la vez que ha cambiado de formas. Nuestra preocupación es mayor, dado que el programa del Consenso de Washington ha sido instrumentado por gobiernos democráticamente electos y, en muchos casos, después de difíciles procesos de transformación política mediante los cuales los pueblos de la región han derrotado dictaduras y gobiernos autoritarios. Así, hasta el momento, la democracia alcanzada no ha implicado mejora en las condiciones de vida, ni tampoco ha permitido establecer los medios para que las necesidades sociales de la mayoría de la población sean satisfechas.

La situación social y política que vive América Latina hace imprescindible discutir estrategias alternativas de desarrollo distintas al neoliberalismo. Este es el punto de vista de quienes constituimos la Red Celso Furtado. Cuando decidimos la creación de la Red, en marzo de 1998, en París, observamos que existía un abandono de los estudios sobre el desarrollo y la reproducción del subdesarrollo en las universidades de los países desarrollados, en los círculos académicos dominantes y aun en las universidades y centros de investigación de los países de América Latina. Dominaban las ideas de los mercados emergentes, y las soluciones en economía eran una tarea de los mercados. Algunos se atrevían a postular que con la nueva economía de la informática y las telecomunicaciones el crecimiento sostenido era posible y que, incluso, había desaparecido el problema del ciclo económico. Advertíamos:

> Los términos del debate sobre el subdesarrollo han cambiado radicalmente. Además, las discusiones sobre desarrollo han desaparecido, y los economistas se interesan más en los mercados financieros que en el desarrollo. En ciertos países, ni se habla ni se escribe sobre estos temas. ¿Por qué interesarse en África? ¿Qué ventajas se pueden alcanzar fuera de materias primas a bajo costo, pero que se necesitan cada vez menos? Los programas universitarios de economía de los países avanzados han cambiado y en ellos no tienen lugar, más que excepcionalmente, los problemas del desarrollo. Es urgente reaccionar contra estas tendencias. Tal es la razón que nos conduce a crear esta Red de Investigación (Red Celso Furtado, 1998).

Hoy, como en aquel momento, pensamos que por su estatura intelectual Celso Furtado podía encabezar este esfuerzo. En la Segunda Conferencia Internacional de la Red Celso Furtado, que se realizó en la ciudad de Zacatecas, México, se discutió sobre el avance del proceso

de mundialización. La internacionalización avanza acompañada de la integración de bloques económicos, que con diverso grado y forma son el espacio en que las grandes empresas están actuando. Los temas de trabajo fueron: la concentración del capital, los procesos de mundialización y regionalización, y la situación de los países de América Latina bajo esas condiciones.

En los días en que discutimos la organización de la Tercera Conferencia Internacional de la Red la situación política de América Latina había cambiado. La elección de gobiernos encabezados por partidos de izquierda o progresistas se presentaba en varios países y era posible que triunfara en otros más. Lo urgente era reflexionar sobre el momento actual de la mundialización y cómo avanzar en las tareas del desarrollo. Furtado insistió en ese punto. Por ello, la Conferencia se organizó con el título "Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización". Se plantearon tres grandes temas: estrategias alternativas de desarrollo frente al modelo neoliberal; endeudamiento y financiamiento del desarrollo; y, finalmente, desarrollo, estructura social, política y cultura. La conferencia se realizó en Río de Janeiro entre el 4 y el 6 de mayo de 2004, en la instalaciones de la Universidad Federal de Río de Janeiro, como resultado de un esfuerzo conjunto del Instituto de Economía de esa universidad, la CEPAL, la Red Celso Furtado y la Universidad Autónoma Metropolitana de México-Iztapalapa. Se discutieron, entre otros temas: los sistemas productivos y sus procesos de reconfiguración bajo la globalización; los factores condicionantes que permiten constituir una base interna de acumulación de capital y el papel del Estado en ese contexto; las estrategias para enfrentar el círculo vicioso del sobreendeudamiento; el papel de la banca en el desarrollo y la manera en que deben reorganizarse los sistemas financieros en América Latina. Varios documentos analizaron estos temas en el caso de las principales economías de la región. En otros papeles, el enfoque utilizado fue regional, y algunos más consideraron al conjunto de la región, como es constante en la obra de Furtado, en relación con la economía mundial, en particular con la economía de EE.UU. En este libro se recoge la mayor parte de los materiales presentados en la conferencia, después de correcciones y beneficiados por las opiniones de los dictámenes respectivos. Algunos textos se presentan en versiones editadas para poder contar con una publicación comercial viable en la que se exponga el conjunto de los resultados de la discusión realizada.

Las realidades políticas nuevas en los primeros meses de 2004 incluían a los gobiernos de Lula en Brasil, Kirchner en Argentina y Chávez en Venezuela. Pero también los procesos de inconformidad y construcción de organizaciones sociales y políticas en Bolivia y Ecuador y el probable triunfo del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría en Uruguay. Existía además un clima propicio para discutir los

problemas del desarrollo considerando las principales ideas y tesis de Celso Furtado. En ese entonces, un amplio grupo de científicos sociales, instituciones académicas y organizaciones sociales había presentando su candidatura para el Premio Nobel de Economía 2004.

La elaboración de una teoría del desarrollo con capacidad para considerar la expansión mundial del capitalismo y la generación y reproducción de las condiciones del subdesarrollo es imposible sin tener en cuenta los aportes de las ciencias sociales en América Latina, y entre ellos los del economista latinoamericano más importante del siglo XX, Celso Furtado. En su trabajo demuestra, como ya se dijo, que la igualdad creciente entre países prevista en la teoría de las ventajas comparativas del comercio internacional no se produce. La especialización de los países periféricos en la producción de materias primas no genera las condiciones del desarrollo. Por el contrario es necesaria la industrialización y dotarse de una base tecnológica propia.

El desarrollo nunca ha sido un resultado espontáneo del mercado, sino que implica la acción de algunos actores sociales, la toma de decisiones políticas, la constitución de instituciones económicas y sociales específicas, el proceso que permita afianzar una identidad cultural propia, la energía social que haga posible despertar y dinamizar la creatividad. La evidencia histórica es contundente. Congruente con sus enseñanzas, Furtado –como en otras ocasiones– toma partido del lado de sus ideas y sostiene en la práctica: más que transformación, el desarrollo es invención, comporta un elemento de intencionalidad (Furtado, 1984: 105).

En 1949, cuando inicia su trabajo en la CEPAL, Furtado reúne la información a la mano sobre la economía de Brasil.

> La mayor sorpresa fue constatar que Brasil era una economía atrasada en el área de América Latina. Argentina, cuya población no alcanzaba a un tercio de la brasileña, tenía una producción industrial superior a la nuestra. La renta per cápita del conjunto de la América hispánica, sin incluir a Argentina, era muy superior a la de la población brasileña (Furtado, 1998: 15).

¿Por qué sucedía esto? Dejando de lado las desacreditadas explicaciones sobre la inferioridad étnica y el determinismo geográfico, hay que observar la obra de los grupos que han dirigido Brasil. ¿Cómo han avanzado las propuestas de industrialización? ¿Por qué y hasta dónde las han frenado o eliminado otros grupos sociales, como los grandes latifundistas esclavistas? Furtado está en el terreno de la historia, pero dotado del conocimiento de las ciencias sociales modernas y del análisis macroeconómico. Es el inicio de la construcción de una visión global a propósito del curso de las sociedades capitalistas y de los procesos de desarrollo.

Reflexionar sobre Brasil es también estudiar la evolución de EE.UU. y de América Latina. Es contar con una perspectiva que se finca en la historia y en la que los hechos económicos incluyen los problemas del poder y la cultura. Sin embargo, como lo hizo antes de redactar *Formación económica del Brasil*, además de reflexionar, Furtado se preocupaba por traducir su investigación al terreno de los actores sociales, al espacio en que se construyen las instituciones y se toman las decisiones políticas. El análisis de los actores sociales es un dato relevante en el trabajo de Furtado.

Con la globalización aumenta el poder de las grandes empresas. Este es precisamente el tema sustantivo de la discusión. El avance de las grandes empresas impulsa la acumulación, incorpora técnicas, pero concentra la riqueza. Esas empresas, sostiene Celso Furtado, constituyen un dato clave del dinamismo del sistema capitalista, pero también de su inestabilidad. "Es en el predominio de esas fuerzas donde radica la tendencia a la concentración del ingreso, así como las crisis de insuficiencia de la demanda efectiva y el desempleo estructural". Para los países de América Latina, como también para los pueblos del mundo subdesarrollado o de la periferia, hay un doble problema, "una doble crisis: la de la propia civilización industrial, derivada del progresivo avance de la racionalidad instrumental, y la específica de las economías periféricas, cuya situación de dependencia cultural tiende a agravarse" (Furtado, 2003: 84).

Considerando la situación actual de Brasil y teniendo en mente el propósito de alcanzar el desarrollo, Furtado sostiene:

> Si el objetivo estratégico es conciliar una alta tasa de crecimiento con la absorción del desempleo y la desconcentración del ingreso, debemos reconocer que la orientación de las inversiones no puede subordinarse a la racionalidad de las empresas transnacionales. Debemos partir del concepto de rentabilidad social a fin de que se consideren los valores sustantivos que encarnan los intereses de la colectividad en su conjunto (Furtado, 2000a: 9-10).

En las sociedades de América Latina es urgente construir las instituciones que permitan que el criterio de rentabilidad social se ejercite. La infraestructura y ampliación de los servicios públicos debe realizarse considerando lo mencionado. La satisfacción de las necesidades sociales sustantivas es una condición de la producción, de la creación de una economía fundada en el incremento de las capacidades de producción.

El desarrollo sólo aparece cuando la acumulación conduce a la creación de valores que se esparcen en la colectividad.

> La teoría del desarrollo alude a dos procesos de creatividad. El primero tiene que ver con la técnica, con el empeño del hombre por dotarse de instrumentos, por ampliar su capacidad de acción. El segundo se

> refiere al significado de la actividad humana, a los valores con los que el hombre enriquece su patrimonio existencial (Furtado, 1999: 57).

En las condiciones actuales, dejar que las tendencias de la acumulación avancen, tal cual están constituidas, sólo produce mayor heterogeneidad social-estructural. Que la sociedad se organice, se creen instituciones que permitan el disfrute de los bienes culturales para todos, se ejecute una política que haga posible el consumo productivo de las mujeres y los hombres, son tareas necesarias para que la acumulación en el sector de bienes de capital sea nuevamente compatible con la acumulación en el sector de bienes de consumo, así como para que se restablezca el clima adecuado para que las empresas operen con base en ganancias futuras y no a partir de rentas financieras. Ningún avance significativo se dará tampoco en el difícil camino del desarrollo si América Latina no es capaz de construir una democracia auténtica, participativa, y no sólo una democracia hueca como la que existe en la mayor parte de la región, donde el poder del dinero decide la alternancia electoral entre variantes del neoliberalismo.

Bibliografía

Fay, M. y Morrison, M. 2005 *Infrastructure in Latin America and The Caribbean* (World Bank) Vol. 1. En <www.worldbank.org>.

Furtado, Celso 1964 *Desarrollo y subdesarrollo* (Buenos Aires: EUDEBA).

Furtado, Celso 1965 *Dialéctica del desarrollo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Furtado, Celso 1976 *Teoría y política del desarrollo económico* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Furtado, Celso 1984 *Cultura e desenvolvimento em época de crise* (Río de Janeiro: Paz e Terra).

Furtado, Celso 1998 *O capitalismo global* (São Paulo: Paz e Terra).

Furtado, Celso 1999 *El capitalismo global* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Furtado, Celso 2000a "Brasil: opciones futuras" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) Nº 70, abril.

Furtado, Celso 2000b *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (São Paulo: Paz e Terra).

Furtado, Celso 2003 *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Guillén, Arturo 2004 "Revisitando la teoría del desarrollo bajo la globalización" en *Revista Economía UNAM* (México DF: UNAM) Nº 1, enero-marzo.

Guillén, Arturo 2006 "Efectos de la globalización en el empleo: el caso de México" en Guillén, Arturo (coord.) *Economía y sociedad en América Latina: entre la globalización, la regionalización y el cambio estructural* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).

Red Celso Furtado 1998 "Declaración de Principios". En <www.redcelsofurtado.edu.mx>.

Rostow, W. W. 1959 "The states of economic growth" en *Economic History Review*, agosto.

Vidal, Gregorio 2001 *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones: las grandes empresas en América Latina* (Barcelona: Anthropos).

Vidal, Gregorio 2004 "Empresas transnacionales, fusiones e inversión" en Correa, Eugenia y Girón, Alicia (coords.) *Economía financiera contemporánea* (México DF: Miguel Ángel Porrúa) Tomo II.

Vidal, Gregorio 2005 *La profundización del subdesarrollo en América Latina. Heterogeneidad social y elites dominantes* (México DF: UAM-Iztapalapa).

Furtado, Celso. **Los desafíos de la nueva generación.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/02Furtado.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Celso Furtado

Los desafíos de la nueva generación

HOY AQUÍ SE REÚNEN economistas de muchos países para intercambiar experiencias y reflexionar sobre los graves problemas que afligen al mundo en desarrollo ante el modelo neoliberal impuesto por el proceso de globalización. En un pasado no muy lejano, los encuentros como este parecían más bien conciliábulos a los cuales tenían acceso sólo algunos iniciados. Hoy, gracias al avance de las técnicas de la información, los temas que serán aquí tratados han sido discutidos en redes virtuales como la que organiza este seminario, en coordinación con el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) y la CEPAL. Sus miembros, profesores y universitarios disponen así de los medios más adecuados para dar continuidad y profundizar en el intercambio de ideas, y también para llevar al conocimiento de la opinión pública informaciones valiosas que, con frecuencia, los centros de poder mantienen fuera del alcance del público.

Para alimentar los debates que tendrán lugar, les pido que me permitan tratar algunas cuestiones que a primera vista parecerían específicamente brasileñas, pero, a decir verdad, son problemas comunes de la gran mayoría de los países en desarrollo.

A diferencia de lo que ocurría hace casi medio siglo cuando ocupé la Cartera de Planeación y dirigí la elaboración del Plan Trienal, hoy disponemos de un profundo conocimiento de las estructuras económicas y sociales de nuestro país. Gracias a ese conocimiento, se hizo evi-

dente que en Brasil no hubo una correlación entre crecimiento económico y desarrollo. Es común la afirmación de que el país sería un caso conspicuo de mal desarrollo.

Pocas regiones del mundo habían alcanzado, en los años cincuenta y sesenta, una tasa de crecimiento tan elevada, y realizado un proceso de industrialización tan intenso. La participación de la inversión en el Producto Interno Bruto brasileño en ese período alcanzó niveles raras veces igualados, lo que se tradujo en un considerable esfuerzo de acumulación, particularmente en los sectores de transporte y energía. Sin embargo, en esos años y en los decenios siguientes, los salarios reales de la mayoría de la población no reflejaron el crecimiento económico. La tasa de subempleo invisible, es decir, el de las personas ganando hasta un salario mínimo como ocupación principal, se mantuvo sorprendentemente alta. Y más grave aún, la gran mayoría de la población rural poco o nada se benefició de ese crecimiento. Es verdad que en ese período la clase media, antes raquítica, pasó a ocupar un espacio creciente. Por otro lado, el surgimiento de una clase media en ascenso en medio de la pobreza, cuando no miseria, de prácticamente un tercio de la población, es la mayor evidencia del fracaso de la política de desarrollo adoptada.

Si los veinte años de régimen militar agravaron esta situación, cabría preguntarnos ¿por qué ahora que la práctica de la democracia está incorporada en la sociedad brasileña aún parece tan difícil promover cambios en ese sentido?

Para tratar de dar una respuesta, no está de más recordar ciertas ideas elementales: el crecimiento económico tal y como lo conocemos se viene sustentando en la preservación de los privilegios de las elites que satisfacen su afán de modernización; por otra parte, el desarrollo se caracteriza por su proyecto social subyacente. El disponer de recursos para invertir está lejos de ser condición suficiente para preparar un futuro mejor para la mayoría de la población. Pero cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejoría de las condiciones de vida de esa población, el crecimiento sufre una metamorfosis y se convierte en desarrollo.

Esa metamorfosis no se da espontáneamente. Ella es fruto de la realización de un proyecto, expresión de una voluntad política. Las estructuras de los países que lideran el proceso de desarrollo económico y social no fueron el resultado de una evolución automática, inerte, sino de la opción política orientada a formar una sociedad apta para asumir un papel dinámico en ese proceso.

En el caso brasileño, hay que enfrentar un problema que condiciona todo lo demás: la recesión. Es consensual la afirmación de que la crisis que enfrenta Brasil tiene causas múltiples y complejas, pero tal vez ninguna sea de tanto peso como la falta de control por parte de los

sucesivos gobiernos de las palancas económico-financieras. La recesión que se abate sobre Brasil tiene su principal causa en el corte desmedido de las inversiones públicas, lo que genera efectos particularmente nefastos en las regiones más dependientes de las acciones del gobierno federal. Forzar a un país que todavía no ha atendido las necesidades mínimas de gran parte de la población a paralizar los sectores más modernos de su economía, a congelar inversiones en sectores básicos como salud y educación, a fin de cumplir con las metas de ajuste de la balanza de pagos impuestas por beneficiarios de altas tasas de interés, es algo que escapa a cualquier raciocinio.

Se comprende que esos beneficiarios defiendan sus intereses. Lo que no se entiende es que nosotros mismos no defendamos con idéntico empeño el derecho a desarrollar al país. Si continúa prevaleciendo el punto de vista de los que defienden la recesión, que colocan los intereses de nuestros acreedores por encima de cualquier otra consideración en la formulación de la política económica, tenemos que prepararnos para un período prolongado de retracción económica, que conducirá al desmantelamiento de buena parte de lo que se construyó en el pasado. La experiencia nos enseñó ampliamente que si no se atacan de frente los problemas fundamentales, el esfuerzo de acumulación tiende a reproducir, agravado, el mal desarrollo. En contrapartida, si conseguimos satisfacer esa condición básica que es la reconquista del derecho a tener una política de desarrollo, habrá llegado la hora de la verdad para todos nosotros.

Dos frentes serían, a mi entender, capaces de suscitar un verdadero cambio cualitativo en el desarrollo del país: la reforma agraria y una industrialización que facilite el acceso a las tecnologías de vanguardia.

El desarrollo no es sólo un proceso de acumulación y aumento de la productividad macroeconómica, sino principalmente el camino de acceso a formas sociales más aptas para estimular la creatividad humana y responder a las aspiraciones de la colectividad. Es común que se diga que la reforma agraria constituye un avance en el plano social pero que conlleva un elevado costo económico. Esa es una opinión equivocada. El verdadero objetivo de la reforma agraria es liberar a los agricultores para que se transformen en actores dinámicos en el plano económico. Las reformas agrarias que desembocaron en la colectivización de las tierras fracasaron desde el punto de vista económico, ya que las estructuras agrarias tradicionales engendran pasividad, razón por la cual sub-utilizan el potencial productivo del mundo rural; y a la vez la gran empresa agrícola presupone un alto nivel de capitalización y sólo presenta ventajas obvias en el plano operacional en sectores circunscriptos a la actividad agrícola.

En el caso brasileño, la estructura agraria es el principal factor que causa la extrema concentración de la renta. No tanto porque la ren-

ta esté más concentrada en el sector agrícola que en el conjunto de las actividades productivas, sino porque, no habiendo en el campo prácticamente ninguna posibilidad de mejoría de las condiciones de vida, la población rural tiende a desplazarse a las zonas urbanas, incrementando la oferta de mano de obra no especializada.

Una nueva estructura agraria deberá tener como principal objetivo la posibilidad de dar elasticidad a la oferta de alimentos de consumo popular. Se trata de una pre-condición, pero que por sí sola no garantiza el desarrollo. Este presupone la existencia de lo que los economistas acostumbran a llamar "motor", o sea, un centro dinámico capaz de impulsar el conjunto del sistema. Vale decir: no existe desarrollo sin acumulación y avance técnico. Su impulso dinámico viene de la armonía interna del sistema productivo en su conjunto, lo que sólo se torna posible con la industrialización. El problema crucial es definir el tipo de industrialización capaz de generar un verdadero desarrollo.

No pretendo trazar aquí siquiera un esbozo de la política industrial para el país. Sólo me gustaría recordar un punto. La unificación del mercado nacional alcanzada en los años treinta fue exigencia de un cierto grado de industrialización. Sus efectos negativos en las áreas del tejido industrial más frágil pudieron, por algún tiempo, ser amortiguados gracias a los elevados costos de los transportes inter-regionales. Desde los años cincuenta, los transportes pasaron a ser ampliamente subsidiados mediante la construcción de carreteras y una política de bajos precios de combustibles. Hoy estamos en otro nivel, y el país debería regresar a la industrialización que le dé acceso a tecnologías de punta. Pero la cuestión de fondo no debe ser olvidada: cualquier política de industrialización en Brasil tiene que tomar en cuenta la dimensión continental y las peculiaridades regionales del país.

No es por arrogancia que me atrevo a hablar a mis colegas economistas en tono de consejero. La edad no nos otorga derechos pero la experiencia nos arma para enfrentar muchos sinsabores. Sabemos que una lucha de esa magnitud sólo tendrá éxito con la participación entusiasta de toda una generación. A nosotros, los científicos sociales, nos cabrá la responsabilidad mayor de velar para que no se repitan los errores del pasado, o mejor, para que no se vuelvan a adoptar políticas falsas de desarrollo cuyos beneficios se concentran en las manos de pocos.

de Bernis, Gérard. **Mensaje de apertura.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/03Mensaje.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Gérard de Bernis*

Mensaje de apertura**

QUERIDOS COLEGAS Y AMIGOS, mi tristeza es grande por no haber podido estar con ustedes en el curso de estos tres días, pero la realización de su coloquio, aquí en Río de Janeiro, ha sido para mí una fuente de gozo profundo. Recuerdo todavía aquel día de 1997, cuando habíamos iniciado, en París, dentro del ISMEA [Instituto de Ciencias Matemáticas y Economía Aplicada, por sus siglas en francés], la Red Eurolatinoamericana Celso Furtado, como finalmente la bautizamos. En el pequeño restaurante de la Butte-aux-Cailles festejamos el acontecimiento de su creación con nuestros amigos portugueses e italianos, pero yo no habría osado esperar entonces que dentro de los tiempos difíciles que vivimos este proyecto de cooperación y solidaridad intelectual entre el Norte y Sur de América Latina, de una orilla a otra del Atlántico, creciera tan valientemente. Quiero agradecer a mis amigos mexicanos que han sido sus verdaderos artífices y, particularmente, a mi querido Arturo Guillén.

Ustedes han escogido para este encuentro un tema mayor. Es un hecho, y es urgente, que la teoría del desarrollo sea repensada. La reali-

* Presidente del Instituto de Ciencias Matemáticas y Economía Aplicada, París.

** Traducido por Arturo Guillén R.

dad concreta del subdesarrollo ya no es más la misma dentro de nuestra economía mundializada (si bien su naturaleza permanece siempre, aquella de la desarticulación, de la dominación y de la no cobertura de los "costos del hombre", como lo afirmaba François Perroux). La llamada mundialización ha trastornado la situación del Tercer Mundo por los nuevos círculos viciosos que activa y de los cuales se nutre. Más que nunca se debe tener cuidado con los indicadores económicos que pueden, aquí o allá, mostrar una actividad económica dinámica. Además, las crisis recurrentes nos recuerdan que la deuda continúa hipotecando en todas partes los esfuerzos de desarrollo, inclusive los más serios. Pero no es fácil plantear la cuestión de la alternativa que ustedes discutirán cuando la presión de la ideología liberal es tan fuerte. ¿Cómo construir las relaciones de fuerza necesarias para imponer el cambio de dirección? Me gustaría mucho poder conocer los resultados de sus discusiones.

Para concluir este breve mensaje agregaría que me ha regocijado mucho que dedicaran este encuentro al profesor Celso Furtado, un maestro y un amigo para todos nosotros. Esto puede ayudar al reconocimiento pleno y completo de su obra y a su nombramiento como Nobel de Economía por la Academia Sueca. Nosotros tendremos entonces la ocasión –y será necesario– de reencontrarnos una vez más, alrededor de él, para festejar este acontecimiento.

Declaración de Río de Janeiro. **Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/04Declaracion.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Declaración de Río de Janeiro

Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización

LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE han cambiado significativamente desde los años de la crisis de la deuda externa, al inicio de la década del ochenta del siglo pasado. En los países de la región se ha aplicado una política económica fundada en el equilibrio presupuestal y el logro de un superávit primario, con el que se constituye parte de la bolsa que exige el FMI para garantizar el pago del servicio de la deuda. Estas medidas se han acompañado de las llamadas "reformas estructurales" que involucran la eliminación de las restricciones a la movilidad internacional de los capitales, la supresión de regulaciones en los sistemas financieros, la privatización de servicios públicos y otras disposiciones más que hacen parte de la propuesta del Consenso de Washington.

Las reformas económicas neoliberales ejecutadas desde hace más de quince años en la región han modificado sustancialmente la economía y la sociedad de los países del área. Sin embargo, no ha sido posible dinamizar las economías, disminuir la desigualdad social, ni abatir los niveles de pobreza. Estudios recientes del Banco Mundial y la CEPAL dan cuenta de estos hechos y señalan que América Latina y el Caribe es la región con mayor desigualdad social. Esta desigualdad se ha incrementado durante las últimas dos décadas. A fines del año 2000 más de 128 millones de personas viven con menos de dos dólares al día, lo que representa el 25% de la población total de la zona.

Las economías latinoamericanas y del Caribe no han logrado altas tasas de crecimiento económico por un largo período. Además, se han presentado en forma recurrente crisis monetarias, cambiarias y bancarias, provocando drásticas reducciones en el ingreso de amplios grupos de la población, pérdidas patrimoniales cuantiosas, ventas de activos nacionales, quiebras de empresas, incremento del desempleo, ampliación de la economía informal, crecimiento de la migración hacia otros países y regiones desarrollados sin que la profundización del proceso de reforma económica permita lograr las promesas de estabilidad y crecimiento. Por el contrario, en años recientes, varias economías del área han tenido un pobre desempeño económico, indicador de la gestación de una tendencia al estancamiento, con lo cual las carencias sociales, la desigualdad, la fragmentación y el subdesarrollo se mantendrán.

Los resultados de dos décadas de reformas estructurales no son positivos y no existe argumento o propuesta alguna que muestre cómo puede cambiar la situación económica y social en tanto continúen estas políticas económicas. Veinte años después del inicio de la reforma neoliberal, la dependencia de nuestros países con el exterior, y en particular con respecto a Estados Unidos, es más grande que nunca, a la vez que ha cambiado de formas. Nuestra preocupación es mayor, dado que el programa del Consenso de Washington ha sido instrumentado por gobiernos democráticamente electos y, en muchos casos, después de difíciles procesos de transformación política mediante los cuales los pueblos de la región han derrotado dictaduras y gobiernos autoritarios. Así, hasta el momento, la democracia alcanzada no ha implicado mejora en las condiciones de vida, ni tampoco ha permitido establecer los medios para que las necesidades sociales de la mayoría de la población sean satisfechas.

Por ahora, la participación ciudadana para un cambio de rumbo económico ha tenido limitadas consecuencias, y los gobiernos electos no han podido alejarse de las fórmulas promotoras del estancamiento del empleo. Todo ello expresa la magnitud de los intereses en juego y el tamaño del desafío que enfrenta la gran mayoría de la población de la región, que mantiene la esperanza del desarrollo. Sin embargo, las transformaciones sociales continúan y en años recientes han triunfado partidos políticos o coaliciones partidarias que desde posiciones progresistas se plantean combatir la pobreza y la desigualdad social considerando el crecimiento de sus respectivas economías y en relación con la economía mundial. Aún más, en el futuro inmediato es posible que partidos y movimientos sociales con perspectiva semejante alcancen triunfos electorales en otros países de la región. Frente a este conjunto de hechos, los científicos sociales de América Latina no pueden permanecer al margen. Es imprescindible profundizar la discusión y plantearse la construcción de opciones de crecimiento y desarrollo para los

países de América Latina y el Caribe. Con ese propósito, los miembros de la Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado y otros colegas de América Latina nos reunimos del 4 al 6 de mayo en Río de Janeiro, Brasil, para discutir los problemas actuales de la región y avanzar en el diseño de políticas alternativas frente al modelo neoliberal que aún predomina en nuestra región.

La alternativa no es una decisión maniquea entre Estado y mercado. El neoliberalismo no ha significado ausencia de intervención económica del Estado. En los últimos años ha existido una amplia acción del Estado en la redefinición de las economías del área. Hay una continua gestión pública de diversas decisiones económicas, una actividad consistente para alcanzar las metas acordadas con los organismos financieros internacionales, la ejecución sistemática de medidas de política económica para mantener las condiciones de rentabilidad de los capitales que privilegian las colocaciones financieras. Además, el proceso de la deuda pública no se ha detenido y los presupuestos de los gobiernos funcionan privilegiando el pago del servicio de la deuda.

El desarrollo, tal como ha planteado Celso Furtado en sus trabajos, es un proceso no solamente de transformación de estructuras sino de invención, es decir, comporta un elemento de intencionalidad. En la actual situación social de nuestros países no basta contar con cuantiosos recursos para la inversión para poder crear las condiciones de un mejor futuro de la mayoría de la población. Como nos recuerda Furtado en su mensaje a nuestra tercera Conferencia, cuando el proyecto social da preeminencia a la efectiva mejoría de las condiciones de vida de la población, el crecimiento sufre una metamorfosis y se convierte en desarrollo.

Esa metamorfosis no es espontánea, es el resultado de un propósito, de una voluntad política que tiene por meta constituir una sociedad apta para hacerse cargo del proceso del desarrollo. Este es el punto nodal del momento actual de la historia de nuestros países. Concitar la voluntad política que permita recuperar el crecimiento económico sobre bases nuevas. Ese crecimiento debe estar fundado en el fortalecimiento de las capacidades productivas propias, lo que comienza con la reproducción de las condiciones productivas –satisfacción de las necesidades básicas– de los habitantes de nuestros territorios. Debe garantizar la transformación de la agricultura, la ganadería y otras actividades primarias, permitiendo que los campesinos y otros productores directos sean sujetos relevantes en el curso de los hechos económicos. Asimismo, debe ser capaz de encontrar los medios para avanzar en la industrialización con una amplia combinación tecnológica, que incluya elementos de punta pero que también se funde en la ampliación del consumo de la población. Una dinámica económica que nos dote de recursos socialmente administrados, para resolver las carencias en materia de salud y universalizar la educación.

Dentro de una estrategia alternativa se requiere de un Estado económico democrático y fuerte, que encauce, que promueva el desarrollo, y que afronte decididamente los problemas sociales.

Los firmantes no postulamos voltear la cara a la globalización y aislarnos de las fuerzas que hoy controlan el mundo. Planteamos sí, construir una relación a partir de un proyecto nacional. Ello implica, entre otras cosas, revisar los esquemas de apertura comercial, de privatización del patrimonio nacional y de pago del servicio de la deuda externa que se han impuesto a nuestros pueblos. Ello comporta priorizar el desarrollo y la solución de los acuciantes problemas sociales de nuestros pueblos sobre el pago de las deudas externa e interna, así como revisar los esquemas o proyectos de integración en los que participamos (ALCA, TLCAN, MERCOSUR-Unión Europea) desde la perspectiva de nuestras estrategias internas de desarrollo económico, y negarnos a aceptar medidas de apertura que sólo sean plataformas para acrecentar los beneficios de un reducido grupo de grandes financieros, encabezados por colocadores, grandes rentistas y tesorerías de algunas grandes empresas de EE.UU.

Aspiramos a una economía con una base nacional de crecimiento, en la que los servicios públicos se administren procurando satisfacer las necesidades sociales, lo cual implica recuperar los espacios de soberanía política que se han erosionado con la globalización neoliberal. Se requiere que el acceso al crédito interno en moneda nacional sea un dato relevante del proceso de financiamiento; una sociedad en la que existan los medios para que los diversos grupos sociales puedan opinar y decidir sobre los temas sustanciales de la conducción económica; una sociedad en la que se combinen las formas directas y representativas de la democracia, pero teniendo como materia los hechos económicos y las estrategias que en este campo deben adoptarse.

La Declaración de Río de Janeiro es un exhorto a académicos, científicos sociales, personalidades, organizaciones sociales, direcciones políticas de partidos y movimientos a desarrollar en cada uno de nuestros países una discusión que, tomando en cuenta la perspectiva que en estas líneas se plantea, nos dote de una estrategia económica distinta a la neoliberal, que haga posible el desarrollo en nuestras naciones. Es la contribución mínima actual que los economistas podemos dar a nuestras sociedades. Nuestra materia de estudio son mujeres y hombres, y las relaciones que entablan en la construcción de los medios materiales que permiten reproducir sus condiciones materiales de existencia.

El problema de la satisfacción de las necesidades sociales está en el centro de nuestra disciplina, que no se circunscribe al logro de ciertos equilibrios macroeconómicos. El estudio de los hechos económicos tiene que volver a colocar a la humanidad en el centro. Lo otro es seguir

beneficiando los intereses de un reducido grupo de grandes rentistas, de inversionistas externos y algunos socios internos. Nuestra tarea es participar en la profundización de opciones alternativas que consideren los medios, pero que también permitan identificar a los constructores de esa voluntad política colectiva. La democracia en la región, participativa y representativa, comprende la decisión del tipo de economía que nos permita resolver las necesidades sociales.

Río de Janeiro-México
Mayo-junio de 2004

Gustavo Adolfo Aguilar, Honduras; Alonso Aguilar Monteverde, México; Leonardo Asta, Italia; Carlos R. Azzoni, Brasil; Tânia Bacelar, Brasil; Ricardo Bielschowsky, Brasil; Rolande Borrelly, Francia; Luiz Carlos Bresser Pereira, Brasil; Clélio Campolina Diniz, Brasil; Wilson Cano, Brasil; Fernando J. Cardin de Carvalho, Brasil; Ángel María Casas Gragea, España; Juan Castaingts Teillery, México; Mario Cimoli, Chile; Raúl Conde Hernández, México; Eugenia Correa, México; Alberto Couriel, Uruguay; James Cypher, EE.UU.; Raúl Delgado Wise, México; Gérard Destanne de Bernis, Francia; Luis Eugenio Di Marco, Argentina; Theotônio Dos Santos, Brasil; Clara Fassler, Uruguay; João Carlos Ferraz, Brasil; Jesús Ferreiro, España; Aldo Ferrer, Argentina; José Luís Fiori, Brasil; Celso Furtado, Brasil; Rodolfo García Zamora, México; Antonio Garrido Torres, España; Alicia Girón, México; Héctor Guillén Romo, México; Arturo Guillén R., México; Claudio Jelicky, Francia; Gerard Kébabdjian, Francia; Carlos Mallorquin, México; Irma Manrique, México; Ifigenia Martínez, México; Carlos Medeiros, Brasil; Francisco de Oliveira, Brasil; Antonio Rao, Italia; Octavio Rodríguez, Uruguay; Salvador Rodríguez y Rodríguez, México; João Luiz Maurity Saboia, Brasil; Ignacy Sachs, Francia; Pierre Salama, Francia; Edmar Salinas Callejas, México; Claudio Salm, Brasil; Julio Sevares, Argentina; Roberto Smith, Brasil; Víctor Soria Murillo, México; Osvaldo Sunkel, Chile; Alexander Tarassiouk, México; Maria da Conceição Tavares, Brasil; Alejandro Toledo Patiño, México; Alejandro Vanoli, Argentina; Gregorio Vidal, México; Tsuyoshi Yasuhara, Japón.

Dos Santos, Theotônio. **Globalización, crecimiento económico e integración.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/05DosSantos.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Theotônio Dos Santos*

Globalización, crecimiento económico e integración

Crecimiento, comercio exterior y libre comercio

Existe en nuestros días una fuerte corriente de pensamiento, quizás hegemónica, que vincula íntimamente crecimiento, comercio exterior y librecambio. Sin embargo, no hay ninguna base histórica para respaldar estas correlaciones. Ellas son consecuencia de un razonamiento puramente abstracto que tiene sus raíces en las teorías de Ricardo de principios del siglo XVIII. De hecho, Ricardo demostró que sería ideal una situación en la cual cada economía local o nacional se especializara en aquello/s producto/s en los que tuviera mayor ventaja comparativa desde el punto de vista de la máxima productividad de los factores locales. Esta teoría fue perfeccionada posteriormente por Ohlin, que incluyó entre los factores locales la relación expresa entre capital y trabajo en las funciones de producción. Quedó más o menos aceptado que los países que disponen de más mano de obra que de capital tienen que especializarse en productos agrícolas y materias primas, mientras que aquellos con más capital que trabajo (como resultado del desarrollo tecnológico), deben dedicarse a productos de mayor intensidad tecno-

* Profesor titular de la Universidad Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red de UNESCO y de UNU sobre Economía Global y Desarrollo Sustentable.

lógica. Esta división del trabajo mundial era, y es aún, presentada como extremadamente favorable a todas las partes en interacción. Es evidente que, para estos razonamientos generales, el libre comercio será el mundo ideal para el pleno desarrollo del comercio mundial.

Sin embargo, ocurre que el mundo real es muy diferente a estos razonamientos abstractos que ignoran los acontecimientos y las relaciones clave de la economía mundial. El mundo concreto no se parece a un modelo de economías nacionales especializadas alcanzando un crecimiento económico similar. Por el contrario, desde la expansión económica europea a partir de los siglos XV y XVI se han especializado las economías locales en función de la demanda europea: metales preciosos, especies y productos tropicales, agricultura tropical o semi-tropical y esclavos. Estas economías exportadoras estuvieron, en general, en manos de grandes propietarios europeos apoyados por las coronas española y portuguesa a las cuales el Papa entregó todas las tierras del mundo. Este comercio, que sirvió de fundamento a la economía moderna, no ha sido nunca libre. Fue organizado por los estados nacientes en Europa, a través de compañías monopolistas fundadas por sus protegidos. Para enfrentarlos, las potencias emergentes como Holanda, Francia y el Reino Unido no apelaron al "libre cambio". Prefirieron armar a sus corsarios para asaltar los navíos portugueses.

Muchos creen que en los siglos XVIII y XIX, bajo la expansión británica, se creó un mercado libre en el mundo. No podemos concordar con la idea de que un comercio mundial realizado por empresas inglesas protegidas por la marina británica pueda ser considerado libre. Estas eran empresas monopolistas apoyadas por la reina de Inglaterra, administrando vastos territorios del mundo. La mayor parte de la población de la tierra se encontraba subyugada la dominación directa o indirecta de Gran Bretaña y no gozaba de ninguna libertad para realizar su comercio. No fue sin razón que las nuevas potencias emergentes, como Estados Unidos, Alemania y Japón, adoptaron políticas proteccionistas radicales.

El caso más impresionante de proteccionismo ha sido exactamente el de EE.UU. En este país, los exportadores de algodón del Sur se rebelaron contra los aranceles impuestos por el Norte para proteger sus industrias nacionales. La rebeldía del Sur fue derrumbada con una guerra civil que dejó dos millones de muertos. Para ganar la lucha contra el Sur, el Norte no dudó en terminar con la esclavitud para acabar definitivamente con la economía esclavista exportadora, y los ejércitos sureños, compuestos por esclavos, se desintegraron con la liberación. Al contrario de lo que se cree comúnmente, EE.UU. ha sido siempre un país proteccionista y ha fundado su poder contemporáneo en la imposición de los aranceles del Norte sobre el Sur por la fuerza. ¿Qué sería de EE.UU. si la guerra civil hubiera sido ganada por el sur librecambista, esclavista y políticamente autoritario?

Podemos adivinarlo si lo comparamos con América Latina, donde se eliminaron todas las rebeliones de artesanos y manufactureros y se impuso la manutención de la servidumbre y de la esclavitud junto a la especialización exportadora basada en la doctrina del librecambio. En esta región ganó el sur librecambista, esclavista y políticamente autoritario.

Pero si el librecambio no ha sido la fuente del crecimiento de las grandes potencias capitalistas (excepto Inglaterra que inició la revolución industrial y tuvo en el librecambio un instrumento para imponerse sobre el resto del mundo al que sometía como colonias sin ningún derecho al libre comercio), el comercio que se impone en el mundo a fines del siglo XIX y comienzo del XX no puede de ninguna manera ser considerado un "libre" comercio. En realidad se ingresó en un mundo de grandes potencias imperialistas que se dividían el planeta entre sí, sin permitir a sus colonias ninguna libertad de comercio. Al mismo tiempo, sus empresas monopolistas controlaban el comercio mundial en las zonas no coloniales. Como sabemos, fue la lucha de estas naciones por el dominio del mundo la que llevó a dos guerras mundiales y a la crisis de 1929, cuando la perspectiva librecambista y liberal sufrió ataques definitivos que se impusieron mundialmente después de la Segunda Guerra Mundial.

El mundo contemporáneo de la post Segunda Guerra tampoco se caracterizó por un libre comercio. Al contrario, no fue posible crear una organización mundial del comercio como lo proponía Keynes. Los dominadores del comercio mundial, los norteamericanos, que después de la guerra controlaban cerca del 50% del comercio mundial, han preferido crear el GATT, para imponer muy raramente (con pleno acuerdo de las partes) condiciones de rebaja de aranceles.

Se puede decir, sin embargo, que estas condiciones de libre comercio están finalmente siendo creadas en nuestros días con la puesta en marcha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los hechos indican que los que más exigen libre comercio en esta organización son exactamente los países del Tercer Mundo, únicos adoptar amplias rebajas unilaterales de aranceles, derrumbando el proteccionismo que habían tardíamente impuesto a sus economías en los años cuarenta y cincuenta con el objetivo de garantizar un primer "boom" industrial logrado entre los treinta y los cincuenta.

Sabemos hoy que más del 50% del comercio mundial se realiza al interior de las firmas multinacionales, que no son de ninguna manera base para un libre comercio. Sabemos también que se crearon impresionantes mecanismos de subsidio estatal en todos los países desarrollados. Y si alguien tiene alguna duda sobre esto, que observe cómo se recupera la economía estadounidense a partir de los estratosféricos gastos militares del gobierno de Bush, hijo. Sin hablar de los subsidios al sector agrícola de bajo poder de competitividad, que difícilmente serán rebajados sustancialmente en EE.UU., Europa o Japón.

Por este conjunto de razones no podemos ver como una estrategia fundamental la propuesta mexicana de firmar contratos de libre comercio con varios países del mundo. La prueba de ello es que México no logra desarrollar su comercio con el resto del mundo, quedando limitado al comercio con EE.UU. Y para que quede claro que esta situación no es resultado del NAFTA está el hecho de que no se expandieron significativamente sus relaciones comerciales con Canadá, también firmante del tratado.

No hay duda de que una situación de libre comercio podría servir positivamente a una economía que supiera aprovecharla para aumentar su competitividad. Pero la clave del comercio se encuentra en la productividad y no en la mayor o menor libertad arancelaria. Véase el caso de China, que ha expandido más que cualquier otro país su comercio en los últimos veinte años. Los chinos no han firmado tratados de libre comercio ni se puede decir que tienen una estructura comercial realmente "libre" en el sentido capitalista. China continúa siendo un país bastante cerrado al comercio internacional. Tanto es así que sus compras son limitadas. Su éxito comercial se apoya en: una moneda de valorización relativamente baja; mano de obra barata y altamente calificada educacional y culturalmente; legislación especial de los distritos industriales, estos sí muy libres; subsidios a los sectores de alta tecnología que invierten en el país, buscando garantizar su transferencia dentro del mismo; y control de los excedentes de moneda firme generado por los superávits comerciales gigantescos que produce con el resto del mundo, sobre todo con EE.UU.

Como vimos, por lo tanto, no hay una correlación necesaria entre amplio comercio externo y libre comercio, ni una relación entre ambos y el crecimiento económico. Al contrario, excepto Inglaterra, por las razones ya señaladas, las grandes potencias que emergieron a fines del siglo XIX han adoptado el proteccionismo como política para asegurar sus empresas emergentes, en especial contra los ingleses. Asimismo, en todos estos países, el comercio exterior representa una parte pequeña de sus economías. EE.UU. ha sido el caso típico de proteccionismo y de pequeña participación del comercio exterior en su Producto Bruto Interno. Solamente en los últimos treinta años esta nación dominante ha reducido drásticamente sus exportaciones para el resto del mundo y aumentado dramáticamente sus importaciones. Se puede decir que, actualmente, el crecimiento económico estadounidense está basado en gran parte en sus apoyos externos. Su déficit comercial es gigantesco y la deuda norteamericana ha alcanzado niveles incontrolables. Asimismo, las inversiones externas se han convertido en la única fuente de ahorro para EE.UU., que vive hoy de la atracción de inversiones desde el resto del mundo hacia su economía cada vez más inestable.

Todos sabemos que los enormes aparatos burocráticos son una fuente de corrupción y autoritarismo político. Las aduanas han representado un poder muy significativo. Los poderes de la inmigración también son impresionantes. Pero no debemos dejar de acompañar con cuidado el poder creciente de los aparatos financieros internacionales, particularmente el FMI para los países en desarrollo. Esta entidad y varias otras responsables por las políticas de inversión internacional se han convertido en poderes burocráticos y tecnocráticos colosales. La humanidad necesita desarrollar mecanismos para permitir una evolución más favorable de las relaciones internacionales que fortalezca a los responsables directos de la producción y la prestación de servicios. Para ello, estas instituciones tienen que pasar también por una evolución democrática. Es necesario que el público en general pueda influir más claramente en las políticas de estas corporaciones, instituciones y aparatos burocráticos. Pero no siempre se encuentra un ambiente favorable a estas demandas de mayor libertad y democracia en las organizaciones básicas de producción. Los empresarios, por ejemplo, no aceptan con facilidad las exigencias de transparencia en la contabilidad de las empresas y mecanismos más democráticos para la representación de las minorías en los sistemas accionarios. Muchos rechazan las doctrinas que insisten en el contenido social de las empresas y en sus responsabilidades políticas frente al conjunto de la población, sin hablar frente al contenido ético de sus propias actividades productivas o de sus servicios.

Pero podemos afirmar que no habrá grandes avances democráticos en el conjunto de la sociedad si no se asegura la democracia en el centro mismo de la vida económica, que son las unidades económicas clave como las sociedades anónimas, cooperativas, empresas personales o familiares, economía campesina, etc. La democracia no resulta necesariamente de una ampliación de las libertades públicas que son extremamente necesarias para el desarrollo de las civilizaciones. La democracia se funda en la ampliación de los poderes de los ciudadanos para influir en las decisiones fundamentales de la nación. Entre ellos se encuentra, en primer lugar, la capacidad de influir en la orientación de las inversiones y en el uso de los bienes materiales y espirituales acumulados por la humanidad en milenios de desarrollo civilizacional. Los acuerdos de integración regional son el mejor camino para desarrollar la cooperación entre economías no siempre simétricas. Pero no confundamos la integración económica, social, cultural y política –como la que realiza hoy Europa– con los tratados de libre comercio, anárquicos e inestables, como el que realiza el TLCAN o pretende hacerlo el ALCA. Además, tales tratados son marcados por concesiones unilaterales, faltando siempre la apertura de los dueños de los grandes mercados. También queda fuera de estos acuerdos el libre movimiento de mano de obra, que podría disminuir ciertos nudos de graves problemas sociales de los países en desarrollo.

Economía y geopolítica

La institucionalización de un pensamiento económico absolutamente autista pretende orientar la toma de posición de naciones enteras, cuya realidad pasa por otros factores como las relaciones sociales y políticas y las relaciones históricas de carácter local, nacional o regional. No se puede definir políticas concretas sin considerar las realidades geopolíticas en que se insertan los fenómenos económicos.

El debate actual sobre los procesos de integración no puede hacerse dentro de un plano exclusivamente económico. Si consideramos el pensamiento neoliberal puro, tendríamos que aceptar que la única integración correcta es la del libre comercio generalizado. Según sus defensores, las integraciones regionales son intervenciones "artificiales" que imponen límites proteccionistas a las zonas no integradas.

Sin embargo, se introducen consideraciones geopolíticas que indican las preferencias reales de los técnicos y "teóricos" para justificar el apoyo a esta o aquella alternativa. Los partidarios del ALCA, por ejemplo, justifican su necesidad por la importancia del mercado norteamericano que, según ellos, se abriría a través de este tratado de libre mercado que de hecho no corresponde a la propuesta presentada. Los estadounidenses proponen una rebaja de barreras calificada, limitada a los sectores comerciales que les interesan, y una apertura total al libre movimiento de capitales que seguramente no alcanza a cambiar los rígidos controles del movimiento de capital dentro de EE.UU.

¿Por que preferir a EE.UU. como principal contraparte de los demás países latinoamericanos? No se puede deducir esta preferencia de las "leyes" económicas manejadas por los neoliberales. Desde su punto de vista, lo único correcto es el librecambio internacional. La alegación sin embargo es que EE.UU. es "el mayor mercado del mundo" y, por lo tanto, sería realista darle las preferencias totales. Se trata de un argumento geopolítico.

Por detrás de él está la aceptación de que las relaciones internacionales no son relaciones entre economías equivalentes, que son asumidas como tales en todas las ecuaciones de esta escuela económica. Y por lo tanto tenemos que razonar geopolíticamente cuando hablamos de la economía mundial. En consecuencia, hay que tirar a la basura todas estas ecuaciones que se asientan en premisas equivocadas.

Es a partir de ahí que tenemos que razonar sobre las propuestas de mercados regionales. Es decir, sobre consideraciones históricas, culturales y geopolíticas que demuestren las ventajas de que se asigne preferencia a este país u otro, a esta región u otra. Si se trata de dimensión de mercado, por ejemplo, ¿por qué debemos privilegiar el norteamericano cuando la Comunidad Europea tiene hoy un mercado similar? México puede responder con un factor geográfico evidente: su frontera con EE.UU. Pero Brasil y

Argentina no cuentan con este factor. Por el contrario, poseen un contacto mucho más fuerte con Europa a través del Atlántico. Firmar un tratado preferencial con EE.UU. no tiene por lo tanto ninguna justificación.

Y una integración sudamericana y latinoamericana, ¿tiene sentido geopolítico? En realidad, cada país de la región tuvo su economía organizada en función del mercado europeo y después norteamericano. Su sistema viario se orientaba esencialmente hacia los puertos para entregar sus mercancías a las flotas mercantes internacionales. Durante los años de "crecimiento hacia adentro" se ha creado alguna estructura viaria volcada hacia los mercados nacionales. Esto fue interrumpido por las políticas de ajuste estructural y del Consenso de Washington, en los años ochenta y noventa.

La idea de un acuerdo regional sur y latinoamericano pasa por una voluntad política de crear estas infraestructuras que son significativas oportunidades de inversión en la región. Delinean la necesidad de políticas de desarrollo en todos o casi todos los países que privilegien el aumento de sus rentas nacionales con el objetivo de generar nuevos mercados para el conjunto de la región. Se trata, sobre todo, de crear economías de escala adecuadas al padrón tecnológico actual. Es evidente que estas tendencias indican una necesidad de proteger este mercado potencial del bloqueo de las economías más poderosas. El libre mercado subregional aparece así como una medida defensiva, amén de una apertura de nuevas posibilidades.

Si a todas estas conveniencias geoeconómicas agregamos las tradiciones históricas y culturales comunes, y la formación de una unidad ideológica y política regional en función de la lucha por la independencia (con Bolívar a la cabeza), entendemos por qué hay una carga emocional espontánea tan fuerte a favor de esta integración. No se trata solamente de un mercado latinoamericano. Por este camino podemos empezar a razonar sobre los intereses geopolíticos de América Latina, dentro de cuyo cuadro debemos discutir la cuestión de los mercados y las ventajas preferenciales.

El MERCOSUR se expande

La última cumbre del MERCOSUR indica que, a pesar de las complejas necesidades de ajustes y sobre todo de institucionalización, esta iniciativa de integración regional se extiende por toda América Latina. Tenemos la consolidación de las relaciones entre sus miembros plenos: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Las recientes confrontaciones entre Argentina y Brasil sobre las exportaciones de las industrias de línea blanca de Brasil caminan hacia nuevas medidas en la dirección de una mayor coordinación de políticas económicas y un mejor cuadro institucional.

En realidad, las disparidades de políticas económicas han sido el principal factor de choque entre los dos países centrales del bloque comercial en formación. Durante los años noventa, el comercio entre ellos estuvo determinado por políticas cambiarias nada realistas basadas en convertibilidades artificiales de sus monedas locales. En consecuencia, el comercio pendía hacia Argentina cuando el real se encontraba sobrevaluado y viceversa.

Después de la crisis brasileña de 1999, que llevó a la devaluación del real, se precipitó la crisis argentina que llevó al abandono de la convertibilidad del peso y a su devaluación. En el momento actual ambos países manejan una política cambiaria flexible, más realista y menos voluntarista. Esto debería permitir un mejor equilibrio comercial. Sin embargo, no es así.

Mientras Argentina sigue en la actualidad una política de crecimiento económico que aumenta la demanda y, por lo tanto, las importaciones, Brasil continúa prisionero de las políticas restrictivas del Fondo Monetario Internacional, que aprieta el cinturón de su población y hace caer las importaciones.

El resultado de estas políticas opuestas es el aumento de las exportaciones brasileñas hacia Argentina y la reacción de los industriales argentinos para imponer barreras arancelarias hacia las importaciones industriales de Brasil, particularmente de las industrias llamadas de línea blanca.

En realidad estas exportaciones de *stocks* remanentes son hechas a cualquier precio y no son buenas ni para un lado ni para el otro. Se trata de una agudización de la competitividad basada en factores artificiales. Algo similar a la política de falsa convertibilidad que caracterizó el período anterior y condujo a las graves crisis mencionadas.

En el momento actual, los argentinos se muestran más realistas y el gobierno brasileño se ve prisionero de una ortodoxia económica absurda que sacrifica el destino de los pueblos de la región. Se debe esperar, por lo tanto, que el buen sentido triunfe y se camine hacia un ajuste y coordinación de políticas económicas más saludable.

Al mismo tiempo, vemos la consolidación de los primeros miembros asociados del MERCOSUR. Chile, Bolivia y Perú se encuentran cada vez más obligados a superar sus veleidades bilateralistas con EE.UU. y/o panamericanistas con el ALCA.

Asimismo, Venezuela y México buscan la aproximación con el exitoso bloque sureño. Esto es excepcionalmente positivo. Ambos países son productores de petróleo que estuvieron condicionados por EE.UU. a atender exclusivamente su mercado. Hoy Venezuela avanza hacia concepciones regionales cada vez más dinámicas a pesar de las reacciones de sus clases medias, que vivieron a costa de los recursos del petróleo sin ninguna consideración hacia las necesidades de las masas populares,

excluidas del gozo de estos beneficios. Todo indica que la confrontación entre estas clases en Venezuela no se resolverá fácil ni rápidamente.

La última adhesión más promisoria y significativa ha sido la de México. Para muchos latinoamericanos, México había abandonado definitivamente la región. Su acuerdo comercial con el Norte parecía llevarlo en efecto hacia los mercados de "allá". De hecho, México logrará realizar el sueño al que los chilenos y peruanos tanto aspiran. El acuerdo comercial con EE.UU. y Canadá le abrió a México mercados colosales, ayudado por la frontera común. Tanto es así que Canadá poco participa en la expansión comercial mexicana. Pero México tiene que cuidarse de la dependencia casi absoluta del mercado estadounidense. Esto quedó evidenciado durante la crisis norteamericana de 2001 a 2003, cuando sus exportaciones cayeron y su PBI caminó hacia la recesión.

México se declara latinoamericano aun cuando empieza la recuperación económica norteamericana, y busca integrarse al MERCOSUR para asegurar su cara latinoamericana. Nunca está de más observar que México tiene que asegurar su identidad cultural para no convertirse en un estado más de la federación norteamericana sin derecho a voto, como Puerto Rico.

Por otro lado, a través de las mismas fronteras que se abren al comercio de bienes, se escapan los desesperados de la región, mexicanos o latinoamericanos, hacia el centro de la expansión capitalista. Ahí se prepara un cambio cultural e incluso civilizatorio similar a la caída del imperio romano penetrado por los bárbaros. La población blanca norteamericana en decadencia asiste al crecimiento de los "latinos" en sus vecindades, con sus modales anárquicos llenos de alegría y creatividad. Mejor que México no se aparte de estos emigrantes. El mundo ha crecido a través de ellos y los cambios de poder mundial se han hecho con ellos.

Tarassiouk, Alexander. **Estado y desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/06Tarassiouk.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Alexander Tarassiouk*

Estado y desarrollo

Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa

De la visión minimalista al concepto de un Estado eficaz

La historia reciente de la evolución de las posiciones del Banco Mundial respecto del papel del Estado en la organización del proceso de desarrollo comienza, sin duda, a partir de su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Banco Mundial, 1997). La nueva visión presentada en este discurso, por su forma y fraseología, rompió decisivamente con la llamada "teología económica norteamericana", según la cual el gobierno no cumple ninguna función en la inversión y tiene un papel legítimo sólo en la investigación fundamental.

¿Un motor nuevo para las economías?

En forma resumida, la diferencia entre las posiciones anteriores y las del *Informe 1997* pueden ser expresadas de la siguiente manera: antes se afirmaba que la regulación estatal y la del mercado eran antípodas; ahora se asevera que el Estado y el mercado se complementan uno a otro. Antes se consideraba que era importante asegurar que el mercado actuara libremente; ahora se reflexiona que es significativo escoger una

* Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana de Iztapalapa (UAM-Iztapalapa), México DF.

estrategia económica correcta del Estado. Antes, la burocracia se percibía como un obstáculo para un funcionamiento eficaz de la economía de mercado; ahora se afirma que para tal objetivo es muy importante formar una burocracia profesional. Antes se decía que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se daban en las economías de mercado libre y abierto (y el círculo vicioso "pobreza-subdesarrollo" en el Tercer Mundo se originaba por la falta de estas cualidades en la economía); ahora se sostiene que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se dan en los llamados estados eficaces (y el círculo vicioso "pobreza-subdesarrollo" no se origina por las características inadecuadas del mercado, sino por la ineficiencia crónica del Estado). Antes se pregonaba que la tarea principal para el futuro era la creación de una economía de mercado verdaderamente libre y abierta; ahora se asegura que la tarea principal para el futuro es la creación de un Estado eficaz.

Así que la diferencia es evidente. Pero ¿cómo pueden los estados convertirse en agentes eficaces y fiables del desarrollo? El concepto básico al respecto, que se encuentra en el Informe, es el siguiente: "Para aumentar el bienestar de la gente es necesario fortalecer el potencial del Estado, que se define como su capacidad de realizar efectivamente las actividades colectivas" (Banco Mundial, 1997). El concepto básico se transforma en una estrategia en dos direcciones: acomodar la función del Estado a su capacidad; y aumentar la capacidad del Estado revitalizando las instituciones públicas.

En la primera dirección, el Estado debe concentrarse en los asuntos fundamentales: establecer una legislación básica, mantener la situación política balanceada –incluyendo la estabilidad macroeconómica–, invertir en servicios sociales básicos e infraestructura, proteger a la población vulnerable, salvaguardar el medio ambiente; y al margen de las funciones fundamentales (protección de hogares, regulación eficaz, política industrial, administración de la privatización), el Estado no debe ser el único ejecutor de sus programas y desde planear las tareas en función de su capacidad institucional real.

En la segunda dirección, el Estado debe preocuparse por las normas y controles (independencia judicial, separación de poderes), desarrollar la consulta y participación de la sociedad civil (consejos mixtos, encuestas, posibilidad de ejercer presión para introducir cambios), y desarrollar la competencia (convertir la burocracia en meritocracia, aplicar concursos para los ejecutores de los proyectos públicos).

En cuanto a la relación entre el Estado y el mercado, los autores del Informe mencionan que, en general, se acepta que el Estado y los mercados tienen funciones complementarias y que el primero debe crear las bases para el desarrollo de los segundos; pero hay menos consenso en relación con lo que el Estado debería hacer y cómo debería

realizarlo en esferas como la regulación y la política industrial[1]. Según el Informe, en este campo la actividad del Estado podría concentrarse en: fortalecimiento de derechos de propiedad; ejecución de una reglamentación eficaz; realización de una política industrial; regulación del proceso privatizador; concentración de los esfuerzos en lo fundamental.

¿Cuál podría ser el primer paso para iniciar el gran trabajo de creación de un Estado eficaz? El Informe expresa que, en primer lugar, hay que eliminar la discordancia entre lo que dice y lo que hace el Estado y restablecer la confianza en las políticas del gobierno y en las normas regulatorias. Esto, a su vez, puede requerir: fijar límites presupuestarios estrictos; hacer que la corriente de recursos sea previsible; exigir rendición de cuentas por los recursos financieros utilizados; y convertir el cuerpo de administradores públicos en una meritocracia.

Crear una burocracia profesional y basada en normas lleva tiempo. Mientras tanto, pueden adoptarse medidas que den un resultado rápido. Los mecanismos de formulación de políticas que funcionan adecuadamente pueden revelar el costo de las alternativas y estimular el debate y las consultas. La utilización del mercado para la prestación de servicios con los que es posible competir puede reducir los costos y mejorar la calidad; la contratación de actividades fáciles de especificar puede reducir la carga del Estado y mejorar su eficiencia. La expresión de opiniones sobre los resultados de la realización de la política puede ejercer presión para introducir mejoras. Estas medidas en conjunto contribuirán, también, a combatir la corrupción (Pradhan, 1997: 27).

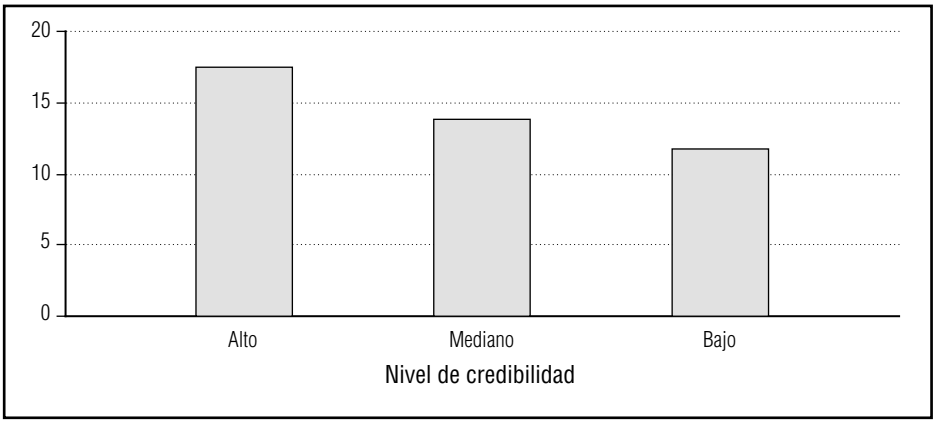
De esta forma, *la combinación de políticas acertadas e instituciones estatales más capaces permite un desarrollo económico mucho más acelerado*. A corto plazo, los reformadores podrían contribuir a esta aceleración reforzando los organismos centrales de formulación de políticas estratégicas, introduciendo una mayor transparencia y participación en el proceso decisorio, descentralizando actividades y organismos y escuchando a los usuarios de sus servicios públicos.

Para apoyar sus conclusiones, los autores del Informe presentan los datos estadísticos y los resultados de investigaciones especiales. El crecimiento universal del papel del Estado es reflejado por los gráficos que ilustran el crecimiento histórico de los gastos del Estado como parte del Producto Bruto Interno. La correlación entre la eficacia del Estado y el crecimiento se comprueba mediante una regresión, que establece el grado de dependencia entre la inversión como parte del PBI y la llamada credibilidad de un Estado, entendida como la fiabilidad de su marco institucional; ello se evalúa con base en una encuesta de más de 3.600 empresas de 69 países y refleja la opinión de los empresarios a

1 Ver al respecto Levy (1997: 21).

quienes se les pidió evaluar, en una escala desde 1 (problema extremo) hasta 6 (ningún problema), funciones del Estado tales como: mantenimiento del orden público, protección de bienes privados, aplicación de normas y políticas en forma previsible (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Inversión Bruta (porcentaje del PBI)*



Fuente: Banco Mundial (1997).
* Cada barra representa el promedio no ponderado de un grupo de países. El gráfico se basa en regresiones correspondientes a 1984-1993 de la inversión en 33 países, índice de credibilidad como criterio de agrupación. Fue controlado en el ingreso, la educación y las distorsiones de las políticas.

Logros y debilidades

¿Qué comentario merece el Informe? Según nuestra opinión, el reconocimiento de la gran importancia del Estado para la organización de la vida económica y social es oportuno, en primer lugar, para los países del Tercer Mundo. Sus recomendaciones implican cierta democratización de las instituciones públicas y una mayor posibilidad de influencia por parte de la sociedad civil sobre las políticas del Estado. En lugar de una crítica unilateral al burocratismo, se toma una posición pragmática de formación de una meritocracia.

Sin embargo, la explicación de las causas del creciente papel del Estado que se ofrecen en el Informe (graves consecuencias de la Gran Depresión en los años treinta, ampliación de la esfera del Estado de Bienestar en los países industrializados en la segunda posguerra y la aprobación en la mayoría de los países del Tercer Mundo de las estrategias donde el Estado cumplía un papel dominante) nos parece débil e insuficiente.

Es que las tres causas mencionadas no son de fondo y requieren, también, sus explicaciones. Además, en vez de no tener ningún concepto fundamental propio para estas explicaciones, más vale basar el análisis en alguno de los existentes. Para tal objetivo nos parece más argumentado el enfoque según el cual la causa de fondo que explica la evolución de las funciones económicas del Estado a lo largo de su historia moderna era, y sigue siendo, *la creciente integridad y complejidad de la producción social y la incapacidad del mercado de asegurar en estas condiciones una reproducción normal del capital mundial y un desarrollo sostenido del sistema en conjunto*.

Otro aspecto que según nuestra opinión merece una crítica es que al considerar la eficiencia del Estado se excluye el problema de sus políticas económicas. En el Informe, la eficacia del Estado se evalúa, en primer lugar, a partir de sus capacidades institucionales; en segundo lugar, con base en lo que se define como un Estado con distorsiones en las políticas económicas y un Estado disciplinado. Pero no se dice claramente de qué se trata en este segundo caso. Sólo adivinando podemos suponer que en este asunto el Informe se refiere a los estados que de manera disciplinada cumplen las recomendaciones sobre las políticas económicas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

Las capacidades institucionales son, sin lugar a dudas, un factor importante de un Estado eficaz, pero no el único. Otro factor que de ninguna manera puede ser omitido son las políticas económicas.

Podemos sospechar que la eficacia del Estado no se analiza en el Informe, a la luz de la problemática de las políticas económicas, debido a que el análisis inevitablemente conduciría a sus autores a la necesidad de reconocer que casi todos los casos de crecimiento eficaz en las décadas recientes estaban relacionados con una alta presencia del Estado en la economía, y con políticas económicas muy diferentes a las que recomendaban el Banco Mundial y el FMI.

Por último, el estudio de las evoluciones recientes del papel económico del Estado debería efectuarse en estrecha relación con las transformaciones más importantes de la economía mundial. Lamentablemente, este vínculo no está analizado profundamente en el Informe del Banco Mundial.

En resumen, el mérito del informe consiste en llamar la atención sobre la creciente importancia del Estado en la vida económica y social, y formular algunas recomendaciones válidas para que aumente la eficiencia del Estado *como una institución*.

Las insuficiencias se expresan en que: la separación con la visión minimalista del Estado resultó limitada y hasta formal, particularmente por la recomendación de acomodar las funciones del Estado a sus capacidades y por no considerar la organización del desarrollo como una de las funciones del Estado; el desarrollo está excluido de

los criterios de la eficacia del Estado; y no hay respuestas sobre algunos cuestionamientos que resultan clave para entender la naturaleza de la evolución del papel económico del Estado en el marco de los cambios de la economía mundial. Por ejemplo, no queda claro lo siguiente: ¿por qué la fuerte presencia del Estado en la economía (que era eficaz durante las primeras tres décadas después de la Segunda Guerra Mundial) pierde su importancia en el período posterior, y el keynesianismo como teoría dominante es sustituido por el neoliberalismo? ¿Por qué las organizaciones económicas internacionales y sus doctrinas "oficiales" insistían, a partir de la década del setenta, en un Estado minimalista aunque era evidente que los países desarrollados no escuchaban sus recomendaciones? ¿Por qué todos los ejemplos del desarrollo exitoso estaban acompañados por la fuerte presencia del Estado en la economía? ¿Por qué el Informe del Banco Mundial (1997) marcó un retroceso de las posiciones ortodoxas respecto del Estado y recomendó implantar un Estado eficaz? Finalmente, ¿qué relación guardan las modificaciones mencionadas con la evolución reciente de la economía mundial?

El Estado en un marco integral de desarrollo

En enero de 1999 el Banco Mundial hizo público el documento titulado "Propuesta de un marco integral de desarrollo", donde su presidente, J. D. Wolfensohn, argumenta la necesidad de aplicar un enfoque nuevo sobre las formas de organización del proceso de desarrollo.

¿Qué es un marco integral de desarrollo?

Un marco integral de desarrollo es un enfoque que propone que el actual sistema de evaluación para determinar si un país puede o no recibir financiamiento del FMI es unilateral e insuficiente y debe ser completado por los indicadores relativos a la estructura, el alcance y la eficacia del sector social.

El sistema que aplica actualmente el FMI es un balance macroeconómico que incluye: los informes del FMI; las cuentas de ingreso nacional; las estadísticas de balanza de pagos y comercio interior; todos los demás análisis financieros y económicos que constituyen la médula del actual sistema de evaluación inicial.

Según el autor "existe la evidente necesidad de una segunda columna en la que se refiera más adecuadamente a un marco analítico que aborde los aspectos estructurales, sociales y humanos. Esta columna debe incluir cuestiones fundamentales de largo plazo relativas a la estructura, el alcance y la eficacia del sector social" (Wolfensohn, 1999: 5).

Lo fundamental en esta idea es que las dos partes (es decir, los aspectos macroeconómicos por un lado y los socioestructurales y hu-

manos por el otro) deben considerarse en subconjuntos. A diferencia de lo que sucede con el análisis macroeconómico, que reúne todo en una conocida forma consolidada, en la esfera del desarrollo todavía no se ha logrado presentar metódicamente, de una misma manera, el estado de labor estructural y el progreso social.

De acuerdo con este enfoque, el trabajo presenta lo que el autor denomina "la columna de la derecha". Esta columna de la derecha de un balance íntegro de evaluación de los países está formada por los siguientes elementos: un buen gobierno honesto, un sistema legal y jurídico eficaz, un sistema financiero bien organizado y supervisado, una red de seguridad y programas sociales (*aspectos estructurales*); instituciones de educación y de conocimientos; cuestiones relativas a la salud de la población (*aspectos humanos*); abastecimiento de agua y alcantarillado; energía eléctrica; carreteras, transportes y telecomunicaciones; cuestiones ambientales y culturales (*aspectos físicos*); estrategia para zona rural; estrategia para zonas urbanas; estrategia para el sector privado (*estrategias específicas*).

> Una de las razones para formular dicho marco amplio e integral es permitirnos pensar de manera más estratégica en la secuencia de políticas, programas y proyectos, así como en la introducción gradual de las reformas. Mientras que en este enfoque integral se hace hincapié en que debemos avanzar en todos los frentes, algunas medidas deben tomarse antes que otras (Wolfensohn, 1999: 8).

Agentes que actúan en el ámbito del desarrollo y sus funciones

Uno de los elementos importantes en el documento analizado consiste en la identificación de los agentes económicos que actúan en el ámbito del desarrollo. Son cuatro, a saber: los gobiernos (nacionales y de los estados, ciudades y municipios, también organismos parlamentarios); la sociedad civil (sindicatos, organizaciones patronales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y religiosas); las organizaciones bilaterales y multilaterales (FMI, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, organismos y programas de las Naciones Unidas y bancos regionales de desarrollo); y el sector privado.

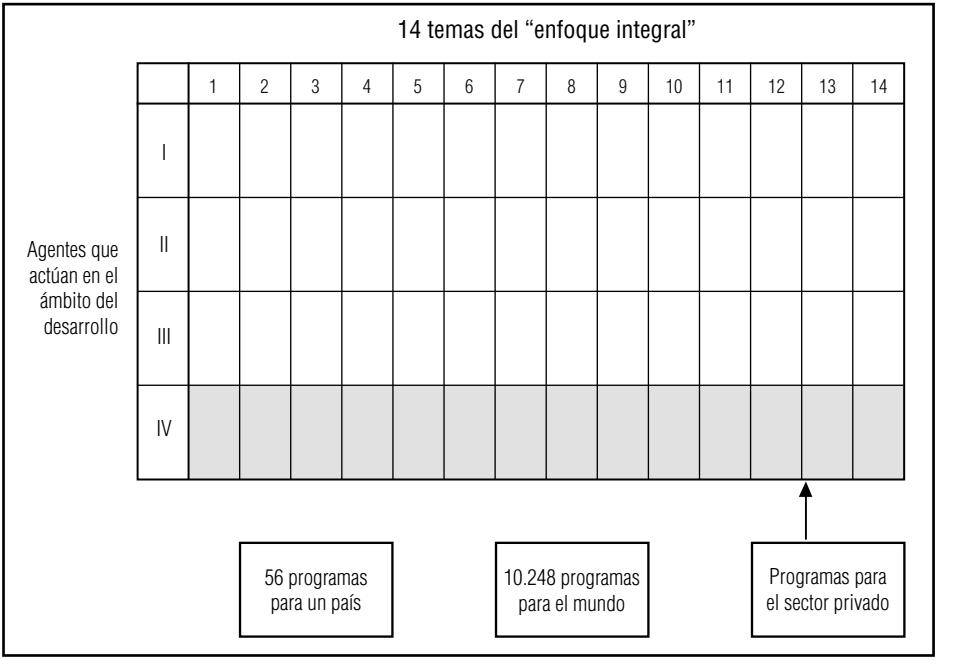
Cada uno de los agentes económicos mencionados participará en la organización del proceso de desarrollo cumpliendo sus funciones específicas. Los gobiernos estarán a cargo de la formulación de la estrategia de desarrollo y su ejecución; deben aspirar a tener programas para cada uno de los elementos de los requisitos previos básicos del desarrollo. La sociedad civil probablemente sea el factor más importante para el desarrollo por su aporte humano, su experiencia e historia; sus proyectos e iniciativas suelen ser meritorios, eficaces y de gran arraigo. Las organizaciones bilaterales y multilaterales participarán en proyec-

tos y programas de desarrollo. En cuanto al sector privado, la inversión nacional y extranjera es fundamental para el crecimiento económico y el empleo; la participación del sector privado es esencial para la tecnología; muchos proyectos públicos ahora pueden ser llevados a cabo por el sector privado, por ejemplo, los de agua, electricidad y comunicaciones. La privatización de las instituciones de propiedad estatal, según el documento, es un factor importante para el crecimiento sostenible y el equilibrio presupuestal.

La nueva mecánica de gestión del proceso de desarrollo

Como un instrumento principal de la nueva mecánica de gestión del proceso de desarrollo se propone utilizar una matriz. En su eje horizontal se consignan los cuatro temas estructurales y sociales del "enfoque integral". En el eje vertical se consignan los agentes de las actividades del desarrollo (ver Figura 1).

Figura 1
Matriz de la nueva mecánica de gestión del proceso de desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en Wolfensohn (1999).

Tal matriz, al ser elaborada para cada país, permitirá presentar un cuadro íntegro de participación de los cuatro agentes económicos en todos

los programas de desarrollo. Teóricamente, cada país podría planear 56 esquemas utilizando 14 elementos de los requisitos previos básicos e incorporando en su ejecución al Estado, la sociedad civil, las organizaciones económicas internacionales y el sector privado. De esta manera, el desarrollo mundial se expresaría a través de 10.248 programas diseñados por medio de matrices para cada país con la participación de los cuatro agentes económicos mencionados.

Según Wolfensohn, si los cuatro grupos de agentes económicos pudieran intercambiar la información sobre su labor, tendríamos una verdadera oportunidad de lograr metas de más largo plazo y de manera más eficaz y responsable (Wolfensohn, 1999: 28).

Dentro de la mecánica que se propone, se atribuye también un rol importante a los llamados "anexos de la matriz", que podrían empezar con una reseña general de los objetivos del gobierno a largo plazo en lo que respecta a cada tema. Deben contener la información sobre la situación del país en cuanto a logros y objetivos; tienen que prepararse de conformidad con los objetivos estipulados y convenidos, siguiendo una estrategia y marco cronológico de ejecución; podrían incluir una lista más minuciosa de proyectos terminados, en marcha y previstos, así como también una lista de las instituciones que presentan asistencia; según los objetivos de cada uno de los anexos, los especialistas se reunirán para recibir la orientación del gobierno, tal vez para fijar el programa para un período futuro de 1 a 3 años dentro de un marco de entre 10 y 20. Se mantendrán actualizados según la interacción que tenga lugar entre todas las partes integrantes; la información deberá ser transparente y de libre acceso para todos; serán un instrumento crucial de gestión.

La gestión dinámica de los conocimientos permitirá intercambiar las prácticas óptimas y los resultados de las investigaciones nuevas. El Banco Mundial ya está conectando a sus oficinas exteriores para obtener comunicaciones locales de datos y videos vía satélite, y esta puede ser la base de una comunidad mundial única, amplia y transparente (Wolfensohn, 1999: 30).

Objetivos del proyecto: texto y contexto

Hay por lo menos tres elementos de la propuesta que merecen un comentario. En primer lugar, el documento no se desprende directamente de las necesidades de desarrollo y de disminución de la pobreza, sino que plantea un nuevo sistema de evaluación de países por parte del FMI. Por ello, en el caso de su hipotética realización, seguramente se traduciría en un control más amplio del FMI sobre las políticas de los países del Tercer Mundo. ¿Por qué? Porque el sistema actual de evaluación inspecciona sólo las políticas macroeconómicas, y el sistema que se propone controlaría casi todas las políticas del Estado y podría

convertirse, en ciertas circunstancias, en una especie de nueva forma de certificación. J. D. Wolfensohn trata de evitar la percepción de la propuesta según esta óptica cuando señala:

> De ninguna manera debe considerarse que el Banco Mundial asuma la función de coordinador de todos los programas de la matriz [...] La matriz no tiene el propósito oculto de lograr el predominio del banco en el campo internacional del desarrollo, ni en el diálogo con los donantes en el determinado país (Wolfensohn, 1999: 22-23).

En segundo lugar, el sistema con gestión de desarrollo que se propone se parece más a una economía planificada que a la del mercado (sólo el 20% de los programas de matriz corresponden al mercado, y el 80% a las instituciones públicas de distintos niveles). Tal elemento de su aspecto contradice las afirmaciones anteriores del documento sobre el papel rector del mercado en el desarrollo y la liquidación de la pobreza. Por ello el Sr. Wolfensohn toma por bien señalar: "No se trata de volver a la planificación centralizada. Se trata de un enfoque integral y estratégico respecto del desarrollo basado en la autoría y la colaboración de los países" (1999: 31).

En tercer lugar, en el caso de su realización, la propuesta revelaría las verdaderas dimensiones de los recursos necesarios para la solución de los problemas planteados en la matriz; al mismo tiempo, aumentarían las demandas de estos recursos ya institucionalizadas y canalizadas. Pero los que se encuentran detrás del FMI y del BM no están dispuestos a ofrecer estos recursos, porque su verdadero objetivo no es la solución de fondo al problema del desarrollo y la pobreza; la finalidad real es mucho más limitada, a saber: lograr el desarrollo y la disminución de la pobreza sólo en la medida en que son necesarios para evitar la violencia y los disturbios sociales y con esto preservar el Tercer Mundo como un campo fértil y de poco riesgo para las operaciones financieras. Al mismo tiempo, esta es la misión de un Estado eficaz[2].

No hay nada sorprendente en esta posición. El capital, por su naturaleza, no tiene el objetivo directo de desarrollo; su intención inmediata es la valorización; la producción de bienes y servicios funciona

---

2 En el documento hay por lo menos dos expresiones que claramente confirman esta hipótesis, a saber: "En el proceso de desarrollo las instituciones y las relaciones tradicionales suelen sufrir menoscabo, lo que resquebraja la unidad de la sociedad. De hecho el capital social puede sufrir deterioro. Puede aumentar la violencia y los disturbios sociales. Un desarrollo eficaz debe abarcar estas cuestiones sociales y ayudar a restablecer el sentido de comunidad y unión de la sociedad". Y la segunda: "La arquitectura financiera internacional debe reflejar la interdependencia entre los aspectos macroeconómicos y financieros y las cuestiones estructurales, sociales y humanidades. Mi opinión personal es que si no adoptamos este enfoque de manera integral, transparente y responsable, no superaremos el desafío mundial de lograr el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, y no lograremos establecer una arquitectura financiera internacional sostenible para el próximo milenio" (Wolfensohn, 1999: 12).

como un medio para lograr esta intención, como un mal necesario; y si se puede evitarlo, el capital lo hace. Mucho menos la producción y el desarrollo son objetivos para el capital financiero. Realizando sus intereses, los Estados canalizan una buena porción de recursos del sector real y de la población a favor del sector financiero. Este dinero no está destinado para ser devuelto al sector real, sino a valorizar el capital financiero. Por esto, en las condiciones de la globalización comandada por el sector financiero, las perspectivas del desarrollo son limitadas y sólo las pueden tener los países que no están sometidos a la ideología y las políticas del Consenso de Washington.

Sin embargo, no se puede poner punto a estas críticas. Es que el documento ha reflejado objetivamente las necesidades reales que se desprenden del problema del desarrollo y de la reducción de la pobreza. La misma viada indica que la solución de estos conflictos no se da con base sólo del sector privado, sino más bien por el camino de la actuación y cooperación de las instituciones públicas, la sociedad civil y las organizaciones económicas internacionales.

La matriz que se propone refleja tal grado de desarrollo de las tecnologías y de socialización del proceso de producción que permite de manera planificada abordar el problema del desarrollo y la pobreza a nivel de la economía mundial. Estas técnicas no deben rechazarse; son válidas y podrían ser aplicadas como método de solución de dichos problemas; por ejemplo, dentro de los bloques integrados de los países en desarrollo o, digamos, en el caso de un gobierno mundial democrático, la principal dificultad en la solución de la tarea del desarrollo no es de carácter técnico, sino de carácter político. La cuestión central es la siguiente: ¿quiénes y con qué intereses van a utilizar las mecánicas de gestión del proceso de desarrollo?

En su mensaje a la Tercera Conferencia Internacional sobre el Desarrollo, "desafíos de la nueva generación", texto incluido en esta obra, Celso Furtado indica:

> Esta metamorfosis [la del paso al desarrollo] no se da espontáneamente. Ella es fruto de la realización de un proyecto, expresión de una voluntad política. Las estructuras de los países que lideran el proceso de desarrollo económico y social no fueron el resultado de una evolución automática, inerte, sino de la acción política orientada a formar una sociedad apta para asumir un papel dinámico en este proceso.

El Estado, promotor de las instituciones para los mercados

El Informe del Banco Mundial (2002), *Instituciones para los mercados*, está dedicado a la exploración de las posibilidades institucionales para el

desarrollo. En él se analiza el problema de la creación de las instituciones que promueven mercados inclusivos e integrados, garantizan un crecimiento estable e integrador, mejoran los ingresos y reducen la pobreza.

Puntos de partida

¿En qué relación se encuentran actualmente los mercados y el desarrollo? Según el Informe, estos pueden ofrecer un medio para conseguir aumentos sostenidos de los niveles de vida para las personas de todo el mundo. Por el hecho de promover oportunidades para realizar actividades productivas y de potenciar a los ciudadanos, pueden impulsar el crecimiento y reducir la pobreza. Pero para que los mercados ofrezcan beneficios al conjunto de la población, deben ser integradores e integrados[3].

Los autores del Informe no caen en una preconización sin límite a los mercados como generadores del crecimiento; tampoco comparten la posición de que estos sean la fuente de todos los problemas en la economía.

El mensaje positivo que se puede extraer del documento es que los mercados todavía no agotaron su posibilidad de generar el desarrollo; pero que para tal efecto deben estar canalizados por instituciones y políticas adecuadas. El verdadero problema es diseñar e implantar estas instituciones y políticas.

Para acercarse a la solución de dicho problema es útil identificar algunos de sus grandes bloques; por ejemplo, plantear las preguntas siguientes: ¿qué es lo que limita las oportunidades de mercado?, ¿qué es lo que aumenta estas oportunidades?, ¿qué es lo que hacen en general las instituciones para el mercado?

Según el texto del Banco Mundial, las oportunidades de mercado a menudo se ven limitadas por los siguientes factores: los costos de transacción derivados de la falta de información adecuada; los precios de transacción derivados de los problemas de definición y observación de los derechos de propiedad; los obstáculos al ingreso de nuevos participantes. En tanto, los factores que aumentan estas oportunidades son: instituciones que ayudan a gestionar los riesgos derivados de los intereses del mercado; instituciones que ayudan a aumentar la eficiencia; instituciones que ayudan a elevar la rentabilidad (ver Gráfico 2).

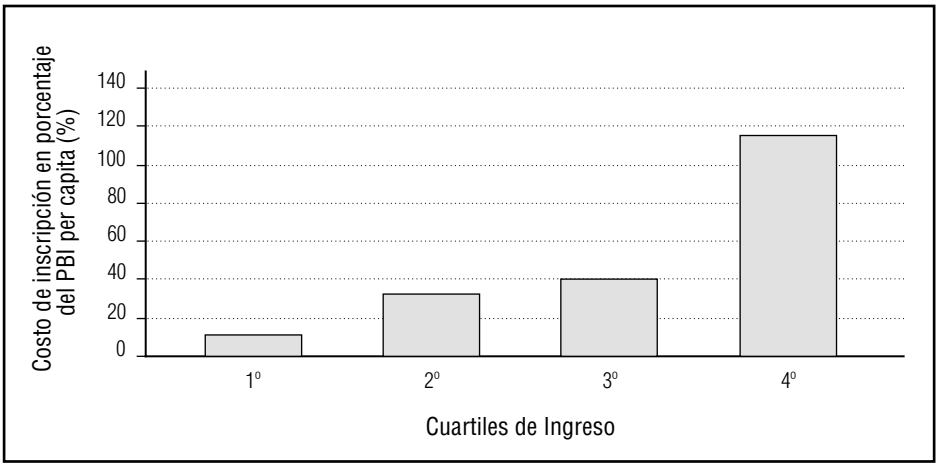
En la práctica, las instituciones hacen fundamentalmente tres cosas: encauzan la información sobre la situación del mercado, sus bienes y participantes; definen y hacen observar los derechos de propiedad y los contratos, determinando quién consigue qué cosas y en qué momento; intensifican la competencia en los mercados o la reducen.

---

3 Ver al respecto Banco Mundial (2002: 26).

No hay una única estructura institucional que garantice el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El desafío que enfrentan las autoridades es orientar la evolución institucional de tal manera que estas favorezcan el desarrollo económico.

Gráfico 2
Costo de inscripción en el registro de empresas



Fuente: Banco Mundial (2002).

Recomendaciones generales del Informe del Banco Mundial 2002

Las instituciones no sustituyen las políticas que promueven el crecimiento, sino que las complementan. Los mercados no regulados suelen crear diferencias sociales y pobreza. Estos efectos deben aminorarse y eliminarse a través de las instituciones. El progreso de los niveles de vida requiere de instituciones que respalden el crecimiento.

Muchas reformas, señala el Informe, son difíciles porque hay grupos que se benefician de las instituciones existentes y –en muchos casos– los grupos de interés que promoverían el cambio no llegan a hacerlo. Pero algunas instituciones continúan existiendo, no porque cuenten con apoyo expreso, sino porque las fuerzas que podrían exigir el cambio no están debidamente organizadas para ello.

La reforma de estas instituciones no es un objetivo difícil desde el punto de vista político y, una vez puesta en marcha, podría no sólo mejorar la forma en que funcionan los mercados, sino también dar mayor impulso al cambio. A la hora de realizar el trabajo de diseño e implementación de las instituciones hay que tener en cuenta la importancia tanto de su oferta como de su demanda.

Existen ciertas reglas generales del diseño de las instituciones, y para conseguir que estas sean eficaces es preciso: planearlas de manera que sirvan de complemento a la realidad existente, es decir, a otros instituciones de apoyo, capacidades humanas y tecnologías disponibles; innovar para establecer instituciones válidas y prescindir de las que no funcionan; conectar las comunidades de los agentes de mercado mediante un intercambio abierto de información y libre mercado; y promover la competencia entre jurisdicciones, empresas e individuos.

La relación de fuerzas entre el sector público y el privado, y el reconocimiento estatal de sus ventajas y limitaciones, son un factor importante para el desarrollo de los mercados. Un Estado fuerte y capaz es necesario para apoyar a los mercados, mientras que un Estado arbitrario y corrupto puede impedir su desarrollo.

Con diseños innovadores se puede salvar la distancia entre instituciones formales e informales y aumentar gradualmente el acceso de quienes se ven excluidos. Algunas de las posibles formas de acción para tal efecto son las siguientes: simplificación de las instituciones formales; mayor información sobre ellas y fortalecimiento del capital humano; aceptación de instituciones informales cuando los mecanismos formales no tendrán el efecto deseado.

Si escasea el capital humano, no será posible aplicar reglamentos complejos, válidos para países con personal muy calificado. A la hora de diseñar una institución, hay que considerar también si existen ya las instituciones complementarias, sin las cuales aquella resultaría ineficaz.

La competencia entre las regiones y entre las empresas ayuda a identificar nuevas formas institucionales y generar una mayor demanda de las instituciones. Si los costos de acceso de las instituciones formales aumentan en relación al ingreso per cápita, los miembros desfavorecidos de la sociedad no podrán tener acceso a estas instituciones. La corrupción se ve facilitada por la complejidad de los reglamentos o cuando los incentivos a la eficiencia burocrática son débiles. En estos casos habrá que racionalizar los reglamentos.

Un Estado eficaz tiene funciones más amplias de lo que se creía con anterioridad. Un buen gobierno o gestión pública se asocia con la capacidad del Estado de suministrar las instituciones para los mercados y supone: establecimiento de derechos de propiedad y su protección y aplicación; acciones contra la corrupción; formación del régimen regulatorio que coadyuve al mercado a promover la competencia y la aplicación de políticas macroeconómicas bien fundadas que creen un ambiente estable para la actividad comercial.

El Estado y las instituciones: hacia un balance crítico

El Informe hace énfasis en el análisis de las instituciones relacionadas con el funcionamiento de los mercados. Es un ángulo importante, pero el problema de las instituciones para el desarrollo no se agota en él. Existe otra parte, que refiere a todo lo vinculado con la elaboración y ejecución por el Estado de una estrategia del desarrollo. Las instituciones para el crecimiento son algo más amplio que las instituciones para el mercado. Se trata de dos aspectos inseparables del problema del desarrollo; sin embargo, el documento los divide.

El texto tampoco indica las condiciones y límites dentro de los cuales sus recetas pueden funcionar. El problema consiste en que las políticas y las instituciones enfocadas a los mercados pueden ser eficaces sólo como parte integrante de una estrategia estatal de desarrollo en general. Se pueden crear decenas de instituciones de apoyo a las pequeñas empresas en la agricultura, por ejemplo, y después firmar un tratado de libre comercio gracias al cual la competencia internacional va a expulsar del mercado a todas estas empresas. Estamos convencidos de que en la actualidad el apoyo a las pequeñas y medianas empresas nacionales puede ser eficaz sólo en combinación con una política comercial pragmática, como elemento de una estrategia de desarrollo.

El documento analiza la formación de las instituciones bajo el ángulo de los intereses de distintos grupos sociales. Tal característica del análisis conduce lógicamente a los autores al reconocimiento de que las principales instituciones están protegidas por los intereses de los agentes económicos dominantes y del Estado, lo cual, como regla, dificulta los cambios institucionales. Otra causa de dificultades es la debilidad de los grupos de intereses que promoverían el cambio. El remedio está en un reforzamiento organizacional, político y social de estos grupos. Por otro lado, se recomienda no "asaltar" las instituciones protegidas, sino intentar cambiar "algunas instituciones que no cuenten con apoyo expreso", y por esto, "no son los objetos difíciles desde el punto de vista político". Pero está claro que este último grupo de instituciones no es tan importante para mantener o cambiar los sistemas actuales, y por lo tanto su eliminación no conduciría a las transformaciones radicales.

A pesar de las insuficiencias mencionadas, es significativo que el Informe llame la atención sobre la importancia de las instituciones políticas y sociales para impulsar el desarrollo. Pareciera que el centro de gravedad en el problema del desarrollo se traslada del contenido de las transformaciones económicas necesarias hacia el problema de las condiciones políticas de los cambios.

En su búsqueda de las respuestas a los retos del desarrollo, el Banco Mundial se ha alejado de la ortodoxia del Consenso de Washington y se ha iniciado en las exploraciones institucionales, en las cuales logró

formular algunas recomendaciones válidas. Sin embargo, su discurso no ha superado muchas limitaciones de la visión neoclásica del problema del desarrollo.

A modo de conclusión

Al comenzar en 1993 una rebelión silenciosa con el Informe sobre el desarrollo mundial, dedicado a las experiencias de los países asiáticos, y tomar definitivamente un carril distinto respecto a las ortodoxias del Consenso de Washington en *El Estado en un mundo en transformación* de 1997, el Banco Mundial llegó a la necesidad de un análisis institucional. En términos y metodología de este paradigma están elaborados, en gran medida, sus informes más recientes. Las propuestas del BM respecto al desarrollo evolucionan de tal manera que ya no pueden ignorarse o solamente criticarse. Debe tomárselas en cuenta; y pueden ser superadas sólo dialécticamente, es decir, revelando su verdadero lugar dentro de un sistema más amplio y más completo de los conceptos sobre el desarrollo.

Arriesgaré presentar (en calidad de una primera aproximación) un esbozo inicial de algunos elementos de este sistema y conceptos sobre el desarrollo.

1] La nueva estructura de las relaciones económicas que se ha creado con base en el Consenso de Washington no es producto de un capricho o de una voluntad espontánea de los políticos sino, por el contrario, es la expresión del profundo cambio en la organización interna del capital. Se trata del crecimiento del peso e importancia del sector financiero. Nuevas relaciones económicas aseguran la valorización del capital financiero. Esta se logra a través de múltiples mecanismos que reorientan los flujos materiales y financieros a favor de este capital por medio de tasas de interés, impuestos, precios de servicios del sector público, tipo de cambio, políticas presupuestales, servicio de la deuda externa, obstaculización de los incrementos salariales, etc. Un protagonista clave de estos procesos es el Estado, que bajo el pretexto de una anunciada retirada de la economía ha concentrado sus esfuerzos en los servicios al capital financiero.

2] Debido a estas circunstancias, un desarrollo sostenido acompañado por la reducción de la pobreza y el crecimiento del empleo es imposible, en principio, en base al modelo que se formó como parte de la nueva estructura de las relaciones económicas, dominantes actualmente en América Latina. Tampoco serán fructíferos los intentos de tal desarrollo a partir de las reformas parciales. Para los efectos buscados es imprescindible su cambio radical. Es así, porque las prioridades de políticas económicas de

este modelo –apertura económica, reducción de la inflación, superávit del presupuesto público, privatizaciones y desregulación de la economía– están creando cadenas de causas y efectos que al final de cuentas favorecen a los inversionistas financieros (en primer lugar, no residentes) en detrimento del desarrollo endógeno con base en el capital nacional y del empleo y los ingresos crecientes de la población.

3] Un modelo verdaderamente alternativo incluye un Estado fuerte, con las funciones orientadas al desarrollo endógeno de gran contenido social, o sea, con un énfasis en la creación de empleos, aumento de los ingresos de la población y solución de problemas de la infraestructura social. La formación de tal modelo necesitará, entre otros elementos, la sustitución de las prioridades actuales de las políticas económicas por otras. Las nuevas prioridades deberán incluir, por lo menos: la creación de condiciones favorables de competencia para los productores nacionales en los mercados internos y externos; el apoyo estatal al proceso de modernización de la producción y de desarrollo del factor humano. La primera prioridad exigirá: un tipo de cambio competitivo; renegociación de la deuda externa y una política comercial pragmática; ampliación y abaratamiento del crédito al sector real; y redistribución de los cargos tributarios. La segunda prioridad precisará: desarrollo de la infraestructura industrial y social; desarrollo de la ciencia y de la educación; y fuertes políticas industriales. Los cambios mencionados funcionarán sólo en paquete. Será necesario un plan de reformas basado en una estrategia de desarrollo nacional de corto, mediano y largo plazo.

4] Un ángulo importante del problema de las reformas para el desarrollo endógeno son las condiciones políticas necesarias y suficientes para comenzar y conducir tal cambio. Por un lado, es evidente que la base política de apoyo al desarrollo endógeno es potencialmente grande. Por otro lado, es influyente la capa de la población que encontró su lugar en los esquemas financieros existentes. Parece que hay razones para afirmar que la división del campo político entre los partidarios del modelo actual y los seguidores del proyecto alternativo del desarrollo endógeno no coincide con la división tradicional entre derecha e izquierda. ¿Significa esto que las reformas para el desarrollo necesitan nuevas y más amplias uniones políticas? Este aspecto del problema merece más atención por parte de los investigadores.

5] En la búsqueda de las vías del desarrollo sostenible es importante descartar los modelos seudo-alternativos. En lo que se refiere a las propuestas del Banco Mundial, algunas de sus recetas institucio-

nales podrán ser utilizadas en la práctica, pero funcionarán sólo bajo la condición de que serán elementos del sistema que se construye por un Estado nacional convertido en verdadero amo de su propio destino como resultado de un nuevo proyecto político. Sin este ingrediente político de las reformas, la aplicación de las recomendaciones del Banco Mundial, en el mejor de los casos, no dará los resultados esperados, y en el peor de los casos, conducirá al reforzamiento del control sobre las políticas económicas del país por parte de las organizaciones económicas internacionales.

Bibliografía

Acemolgu, D. 2003 "Raíz histórica: un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo" en *Finanzas & Desarrollo*, junio.

Banco Mundial 1997 *World Development Report 1997. The State in a changing world* (Washington DC: Banco Mundial).

Banco Mundial 2002 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Instituciones para los mercados* (México DF: Mundi-Prensa).

Chhibber, A. 1997 "El Estado en un mundo en transformación" en *Finanzas & Desarrollo*, septiembre.

Colclough, Gh. y Manor, J. (eds.) 1994 *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Drucker, Peter F. 2000 *La sociedad post capitalista: el Estado* (México DF: Norma).

Edison, H. 2003 "¿Vínculos sólidos? ¿Cómo es la relación entre la calidad institucional y el desempeño económico?" en *Finanzas & Desarrollo*, junio.

Eigen-Zucchi, C.; Eskeland, Gunnar y Shalizi, Zmarak 2003 "Necesidad de instituciones más allá del crecimiento" en *Finanzas & Desarrollo*, junio.

Galbraith, J. K. 1984 *El nuevo Estado industrial* (Barcelona: Ariel).

Kleiner, G.; Petrosyan, D. y Bechenov, A. 2004 "One More Time on the Role of the State and the State Sector in the Economy" en *Voprosy Economiki* (Moscú) Nº 4.

Levy, Brian 1997 "¿Qué puede hacer el Estado para impulsar los mercados?" en *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 34, Nº 3.

Martin, H. y Schuman, H. 1998 *La trampa de la globalización* (Madrid: Taurus).

Pradhan, Sanjay 1997 "Aumentar la capacidad institucional del Estado" en *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 34, Nº 3.

Reyes, G.; Soto, E.; Aboites, A. J. y Ortiz, C. E. 2003 *Estado versus mercado: ¿ruptura o nueva forma de regulación?* (México DF: UAM/ Miguel Ángel Porrúa).

Rodrik, D. y Subramanian, A. 2003 "La primacía de las instituciones" en *Finanzas & Desarrollo*, junio.

Sachs, J. 2003 "Las instituciones son importantes, pero no para todo" en *Finanzas & Desarrollo*, junio.

Saxe-Fernandez, J. 2002 "El Banco Mundial y el FMI en México: el nuevo monroísmo" en Calva, José Luis (coord.) *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad* (México DF: UNAM/IIE/Casa Juan Pablos).

Wolfensohn, J. D. 1999 *Propuesta de un marco integral de desarrollo* (Washington DC: Banco Mundial).

Vidal, Gregorio. **La expansión de las empresas transnacionales y la profundización del subdesarrollo. La necesidad de construir una alternativa para el desarrollo**. *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/07Vidal.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Gregorio Vidal*

La expansión de las empresas transnacionales y la profundización del subdesarrollo

La necesidad de construir una alternativa para el desarrollo

DESDE COMIENZOS de la década del noventa –como se expone en la primera parte del trabajo– se registra el mayor crecimiento en la historia de las empresas transnacionales (ETN). El ambiente macroeconómico en el que ocurre este incremento incluye –como se analiza en la segunda parte del texto– reformas legales en los más diversos países que buscan crear las mejores condiciones para atraer inversión extranjera directa (IED). Hay una suerte de disputa por la IED y es común escuchar a algún presidente, ministro de Hacienda, secretario de Economía o presidente de Banco Central justificar cierta medida de política económica o un cambio en la legislación con el recurso de que se busca dar confianza a los inversionistas extranjeros. En América Latina, el modelo de crecimiento ejecutado en las dos décadas pasadas otorga un papel destacado –y para algunas propuestas políticas, imprescindible– a los capitales del exterior. El análisis de la IED es uno de los temas relevantes para comprender los hechos económicos actuales.

El papel de la IED y de las ETN implica tener presente problemas tan complejos como la contribución de la inversión extranjera a las cuentas con el exterior, el papel de las ETN en la difusión de la tecnolo-

* Profesor Titular del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAM-Iztapalapa), México DF.

gía, el impacto en la dinámica del empleo, cuyos resultados no necesariamente son positivos. Pero además –como se expone en la tercera parte de este documento– el contenido del crecimiento de la IED es en sí mismo discutible. Lo que ha dominado son las operaciones de compra de empresas, las fusiones y adquisiciones transfronterizas. Este tipo de expansión no implica automáticamente incrementos sobresalientes en la capacidad de producción de los países que reciben los capitales. Por ello no hay necesariamente un saldo positivo en términos del impulso al crecimiento. Por el contrario –como planteamos en la parte final–, sigue siendo necesario tomar medidas que permitan establecer un ambiente macroeconómico propicio para crecer a partir de los mercados de cada país. Se trata de construir una dinámica económica fundada en las inversiones productivas y en la ampliación de la capacidad de producción. Las relaciones con el exterior son complementarias y como tales deben ser encauzadas.

Expansión y peso creciente de las ETN en la economía mundial

En años recientes, el crecimiento de algunas ETN ha sido notable, como también el incremento en los flujos de IED. En 1985, el total acumulado de IED que diversos países habían realizado en otros sumaba 977 mil millones de dólares. Cinco años después, había crecido en un poco más de mil millones de dólares. En los años noventa, el incremento fue muy superior: alcanzó las cifras de 3 mil millones de dólares y 6.146 millones de dólares en 1995 y 2000, respectivamente. En el período de 1995 a 2000 se duplicó, creciendo a una tasa media anual del 15,4%. En los tres años siguientes hay menores flujos de IED, no obstante lo cual continúa incrementándose, alcanzando la cifra de 8.197 millones de dólares en el año 2003. Los mayores flujos de salida se producen en 1999 y 2000. En conjunto, las salidas de IED en los años de 1995 a 2003 equivalen al 74,8% del total de la IED acumulada en el mundo para ese año (ver Cuadro 1) .

El incremento de la IED incluye a nuevos participantes. Por ejemplo, en América Latina se observa la irrupción de un reducido grupo de empresas y bancos con matriz en España que recién han comenzado su internacionalización. Es también el caso de algunas cadenas de tiendas de autoservicio y empresas de energía eléctrica de Estados Unidos, cuya internacionalización comienza a fines de los años ochenta o principios de los noventa, para no hablar de las empresas de telecomunicaciones, servicios de Internet, comercio electrónico, servicios de información, que se han internacionalizado recientemente, varias de ellas con pocos años de haber sido conformadas. Sin embargo, no se trata de tendencias que incluyan a un amplio y diverso grupo de países y empresas.

Cuadro 1
Inversión extranjera directa mundial, 1985-2003
Flujos de salida (en millones de dólares)

Año	IED	Crecimiento Anual
1985	62.178	17,7
1986	97.980	57,6
1987	142.437	45,4
1988	177.553	24,7
1989	227.446	28,1
1990	242.057	6,4
1991	198.616	-17,9
1992	201.570	1,5
1993	244.391	21,2
1994	287.354	17,6
1995	358.235	24,7
1996	397.271	10,9
1997	480.666	21,0
1998	687.240	43,0
1999	1.092.279	58,9
2000	1.186.838	8,7
2001	721.501	-39,2
2002	596.487	-17,3
2003	612.201	2,6

Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD (2004b).

Uno de los signos que caracterizan la expansión de las ETN es la concentración económica. Las ETN, como lo plantea Furtado (1999), son un dato clave en el dinamismo del sistema capitalista, pero al mismo tiempo propician su inestabilidad, impulsan la concentración del ingreso y son las portadoras de las tendencias a la concentración y centralización del capital que caracterizan a la acumulación.

Como se reporta en los estudios elaborados por la UNCTAD sobre las inversiones extranjeras (*World Investment Report*) las empresas transnacionales tienen un peso económico notable que se mantiene o crece en los años recientes. El valor agregado creado en las filiales de ETN en el mundo representa el 10,7% del producto mundial en el año 2002, mientras que en 1990 representaba el 6,7% y en 1982 el 5,9% (UNCTAD, 2003). En 2002, las ventas de las filiales de ETN equivalen al 54,9% del producto mundial y las exportaciones de las filiales son el

33% de las exportaciones mundiales de mercancías y servicios no factoriales. En 1990, las cifras eran del 26,2 y del 27,8% respectivamente (UNCTAD, 2003). En 2003 las exportaciones de las filiales representan el 33,4% de las exportaciones mundiales (UNCTAD, 2004a; 2004b). En los años de 1996 a 2000 la tasa de crecimiento anual del producto bruto de las filiales extranjeras de ETN es mucho mayor que la del PIB a precios corrientes, como también la de las exportaciones de las filiales en comparación con el comercio mundial (ver Cuadro 2). Si se comparan las ventas de las filiales con el comercio mundial, la relación es de más de 2 a 1 en el año 2003, mientras que en 1990 y 1982 era apenas de 1,3 veces. Así, la dinámica de la economía mundial en los años recientes permite y propicia que aumente el peso de las ETN, es decir, de un reducido grupo de grandes empresas en las más diversas economías del planeta.

Cuadro 2
Indicadores selectos del crecimiento de la IED

	Tasa de crecimiento anual (Porcentaje)					
	1986-1990	**1991-1995**	**1996-2000**	**2001**	**2002**	**2003**
IED (entradas)	22,9	21,1	39,7	-41,1	-17,0	-17,6
Fusiones y adquisiciones transfronterizas	25,9	24,0	51,5	-48,1	-37,7	-19,7
Ventas a filiales extranjeras	16,0	10,2	9,7	-3,8	23,7	10,7
Producto bruto de filiales extranjeras	17,4	6,8	8,2	-4,7	25,8	10,1
Activos totales de filiales extranjeras	18,2	13,9	20,0	-5,4	19,6	12,5
Exportaciones de filiales extranjeras	13,5	7,6	9,9	-3,3	4,2	16,6
PIB (a precios corrientes)	10,1	5,1	1,3	-0,9	3,7	12,1
Exportación de bienes y servicios no factoriales	12,7	8,7	3,6	-3,3	4,7	16,6

Fuente: UNCTAD (2004a: 2).

Expansión de las ETN, movilidad internacional de los capitales, financiarización y reformas económicas

El incremento de la IED y el avance de las ETN se apoya en la libre movilidad del capital. La apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos que gran cantidad de países realiza desde los años ochenta es de igual forma un dato del proceso. Asimismo, los cambios en leyes, reglamentos y regulaciones en materia de inversión que eliminan restricciones plantean orientaciones o establecen condiciones para que los capitales se desplacen de una actividad a otra o de un país a otro. Pero este incremento también se apoya en la supresión de todo compartimiento o diferenciación entre las instituciones financieras, en la eliminación de las regulaciones que diferenciaban las formas de colocar recursos y emitir documentos por cuenta de las instituciones financieras e incluso de los brazos financieros o las tesorerías de las corporaciones. Actualmente, entre los accionistas de algunas importantes empresas transnacionales se hallan fondos de inversión, compañías de seguros, fondos de pensiones, todos ellos impulsando una lógica de financiarización de la acumulación.

Conforme avanzaron los años noventa, los restos de las reglamentaciones creadas para limitar los efectos negativos del liberalismo de los años veinte y de los de la gran depresión, como también la separación y distinción por tipos de mercado entre las instituciones financieras, fueron suprimidas. Las familias desplazaron sus ahorros desde depósitos bancarios hacia activos financieros, se multiplicaron las instituciones financieras no bancarias, y las restricciones para la colocación de recursos por los fondos de pensiones se han ido eliminando. Las leyes y reglamentaciones que no permitían a las sociedades de inversión y a los fondos de pensiones comprar papeles en el extranjero se han ido flexibilizando o anulando.

En EE.UU., en el año 2000, se dio un paso importante con la eliminación de los restos de la ley Glass-Steagall, aprobada en 1933, y de la Bank Holding Company, de 1956, con lo que desaparecieron los últimos límites para desplazar recursos desde cualquier firma o compañía hacia alguna actividad. Igualmente, se suprimieron las limitaciones para el uso extendido de cualquier medio de endeudamiento. En otras economías se ha actuado en la misma dirección. Por ejemplo, en las economías europeas, las empresas han pasado de un régimen de financiamiento por medio de los bancos a otro fundado en emisiones de acciones, colocaciones de títulos de deuda y manejos de tesorería. Es un mecanismo de financiamiento que Hicks definió como economía de fondos propios, frente al previo, entendido como economía de endeudamiento (Plibon, 2003). En una economía de fondos propios crece la importancia de los accionistas, de los fondos de inversión extranjeros y en general de la *financiariza-*

ción de la gestión de las empresas (Plibon, 2003). La expansión de las ETN se apoya en este proceso y en muy diversos sentidos se financia a través del mismo. En síntesis, ello significa que la presencia de las transnacionales en varias economías implica un comportamiento propio del capital de corto plazo. En otros casos, las ETN llegan acompañadas de colocaciones por cuenta de inversionistas institucionales que desplazan recursos a los sistemas de crédito de los países receptores. En adelante, la búsqueda de altos rendimientos en tiempos breves se constituye en un objetivo en sí mismo, lo que no necesariamente es compatible con inversiones a plazos largos que permitan ampliar la capacidad de producción y se vinculen al crecimiento endógeno de la demanda efectiva.

Los países, además de modificar sus leyes para *dar garantías* al capital extranjero, realizan acuerdos internacionales sobre inversiones, multiplicándose en particular los tratados bilaterales. También proliferan los acuerdos en materia de doble tributación. En el Cuadro 3 puede verse un resumen del número de países que realiza cambios en materia de IED desde 1991 hasta 2003. Los acuerdos entre países que se presentan como acuerdos comerciales tienen un amplio capítulo en materia de inversiones, como en el caso del TLCAN y de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Cuadro 3

Cambios introducidos en la legislación nacional sobre la IED, 1991-2003

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Número de países que introdujeron cambios en su legislación sobre la inversión extranjera	35	43	57	49	64	65	76	60	63	69	71	70	82
Número de cambios introducidos de los cuales:	82	79	102	110	112	114	151	145	140	150	208	248	244
Más favorables a la IED	80	79	101	108	106	98	135	136	131	147	194	236	220
Menos favorables a la IED	2		1	2	6	16	16	9	9	3	14	12	24

Fuente: UNCTAD (2004a: 4).

En el año 2002, 76 países establecieron tratados bilaterales sobre inversiones (TBI), muchos de ellos con otros de su propia región. Como destaca la UNCTAD (2003), muchos países han celebrado TBI con otros ubicados en su zona de mayor influencia buscando fomentar la IED al interior de las regiones económicas en construcción. Pero además, son las economías de EE.UU., la Unión Europea y Japón las que se ubican como materia sustantiva de los tratados, que contribuyen a reforzar una organización de la economía mundial en tres grandes regiones que las tienen como centro.

La acumulación se organiza en los tres puntos de la tríada, siendo EE.UU. y las principales empresas e instituciones financieras con matriz en ese país las que establecen las tendencias fundamentales (Chesnais, 2003). El crecimiento que se alcanza es lento, con amplias zonas en estancamiento o con recesiones recurrentes. Las regiones o países en desarrollo, en estancamiento o en recesión no dejan de trasladar recursos al exterior. Además, después de las recesiones es común que se acentúe la entrada de la IED que cuenta con mayor capacidad para adquirir activos, dado que los procesos recesivos se acompañan de drásticas devaluaciones. Así, se constituye un mecanismo mediante el cual los países en desarrollo funcionan como proveedores de excedente hacia las ETN del mundo desarrollado. La economía que opera según estos parámetros no es un régimen mundial en el sentido de que abarque en una totalidad sistemática al conjunto de los países del planeta. El régimen de acumulación con dominación financiera se establece en pocos países y es intrínsicamente frágil (Lordon, 1999; Vidal, 2003; Chesnais, 2001; 2003). Opera sobre la base de la exclusión y la concentración: es el mundo de la tríada excluyente (Castaingts, 2000).

Las formas en que un amplio grupo de ETN ha estado creciendo durante los años noventa y hasta la fecha es parte del mismo proceso, y las transformaciones realizadas en las economías en desarrollo para ofrecer más incentivos y dar mayor acento a las estrategias de promoción de la IED constituyen un medio de profundización del subdesarrollo. Como subraya Furtado (2000: 9-10):

> Si el objetivo estratégico es conciliar una alta tasa de crecimiento con la absorción del desempleo y la desconcentración del ingreso, debemos reconocer que la orientación de las inversiones no puede subordinarse a la racionalidad de las empresas transnacionales. Debemos partir del concepto de rentabilidad social a fin de que se consideren los valores sustantivos que encarnan los intereses de la colectividad en su conjunto.

Sobre este último aspecto se discute en la parte final del texto.

Disputa de mercados y expansión de las ETN: la racionalización de la inversión

En la discusión sobre el papel de la IED en los países en desarrollo hay amplios y diversos estudios realizados por la CEPAL, la denominada escuela estructuralista y trabajos llevados a cabo desde la perspectiva de la dependencia que plantearon las limitadas contribuciones del capital extranjero a las tareas del desarrollo. Estos estudios analizaron el impacto no necesariamente positivo de la IED en las cuentas con el exterior, su limitada contribución en el terreno de la transferencia de

tecnología, la constante demanda de una porción del excedente económico para pagar las patentes, las marcas, el propio uso de la tecnología y las ganancias de las filiales que son repatriadas en montos considerables a la matriz. Son problemas que mantienen sin ninguna duda su vigencia y pueden implicar mayores dificultades para alcanzar en adelante altas tasas de acumulación en los países en desarrollo. Los pagos por estos conceptos deben realizarse en monedas extranjeras, sin que necesariamente las firmas involucradas contribuyan positivamente al proceso de obtención de dichos recursos. Por ejemplo, en el año 2001, no obstante la reducción en casi la mitad de las corrientes de IED, los pagos por concepto de tecnología que en su mayoría se efectúan al seno de las propias ETN se mantuvieron estables (UNCTAD, 2003). Durante 2002 y 2003, cuando los flujos de IED hacia América Latina continúan disminuyendo, varias firmas han generado estrategias para aumentar sus márgenes, considerando los problemas que atravesaron en sus países de origen y la inestabilidad cambiaria presente en algunas de las economías de Latinoamérica. Además, las empresas de la zona euro, como resultado de la apreciación de esa moneda, buscan aumentar sus ingresos en las monedas locales con el objetivo de mantener sus utilidades una vez que han consolidado sus operaciones. El resultado son incrementos en los conceptos de pagos de patentes, uso de marcas, regalías, utilidades que demandan una mayor cantidad de divisas; no obstante, que los flujos de entrada de IED disminuyan.

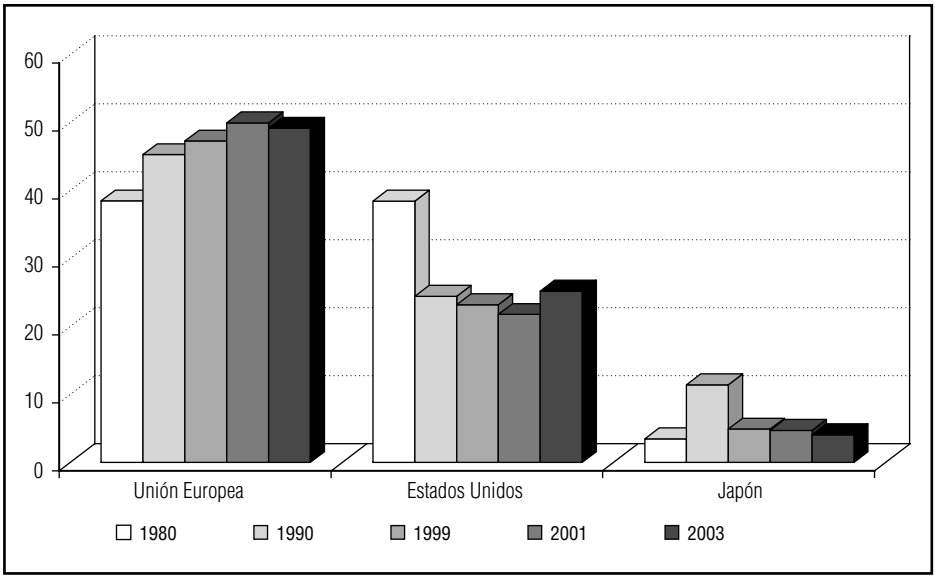
Se trata de procesos que no pueden ser ignorados. Es necesario cuantificarlos para poder establecer cuál es la contribución neta, de acuerdo a estos parámetros, de la IED al crecimiento y la utilización productiva del excedente económico en los países en desarrollo. Y además, cuál es el papel de la IED en relación con el financiamiento de las cuentas con el exterior. Sin embargo, no es el punto que se discute en el documento. El problema que se examina concierne al contenido de la expansión de la IED.

La reciente ola de internacionalización está asociada a un proceso de fusiones y adquisiciones entre firmas que están operando; por lo que el crecimiento de las inversiones en el exterior no constituye ineludiblemente un impulso a la ampliación de la capacidad de producción. Por el contrario, es un dato relevante del proceso de racionalización de la inversión (Vidal, 2001). Las grandes empresas, ante los procesos de contracción de la demanda –vinculados a los bajos ritmos de crecimiento del PIB, las altas tasas de desempleo y bajos o nulos aumentos en los salarios reales en gran cantidad de países– optan por disputarse los mercados existentes. La estrategia de crecimiento considera de manera sobresaliente la compra de otras firmas. Los activos adquiridos, o incluso el conjunto de la firma, se racionalizan. Hay plantas que se cierran, algunas otras reducen o reorientan su producción. En varias

se introducen nuevos equipos dotados de elementos informáticos, robótica, contadores numéricos, etc. Uno de los resultados del proceso es que no necesariamente se produce un incremento en la capacidad de producción. Así, el incremento de la IED durante la segunda mitad de los años noventa y la proliferación de las operaciones transfronterizas son un aspecto del domino de la inversión de racionalización. Incluso, es la forma en que están creciendo las firmas de nuevas actividades económicas como las telecomunicaciones, sobre la base de las antiguas empresas públicas.

Gráfico 1

Inversión extranjera directa. Saldos acumulados por país de origen, Unión Europea, Estados Unidos y Japón, 1980-2003 (porcentajes del total mundial)



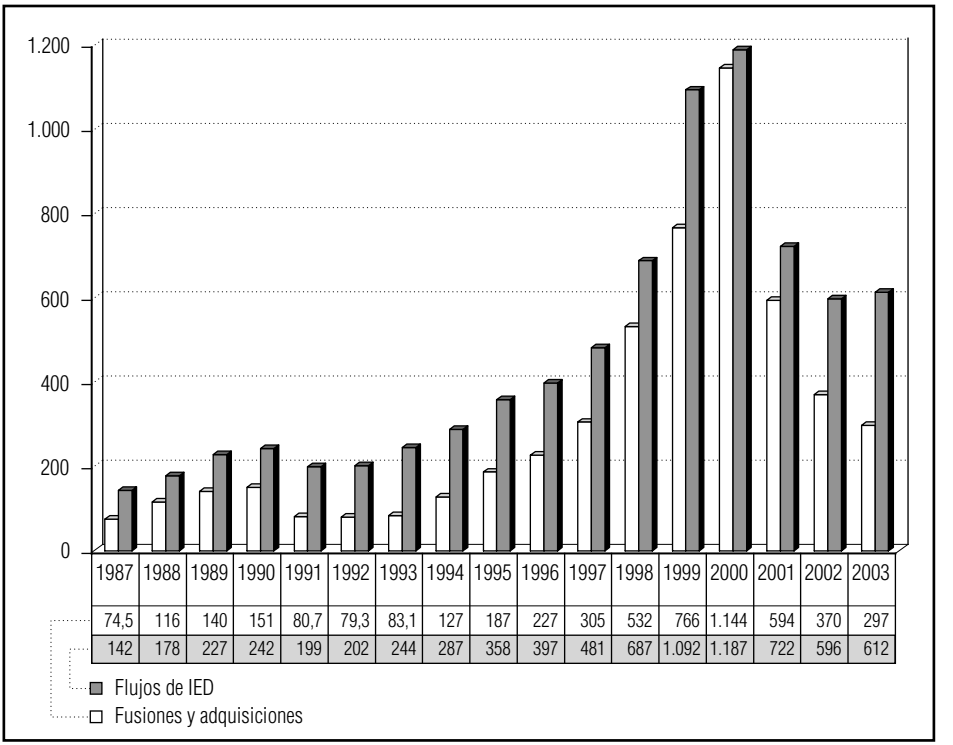
Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD (2004b).

Como dijéramos anteriormente, durante los años noventa se ha registrado el mayor crecimiento de la IED. La mayoría de los flujos proceden de las economías de EE.UU. y de los países integrantes de la Unión Europea. En conjunto, como se observa en el Gráfico 1, estos países explican algo más del 70% del total acumulado de IED hasta 1999 y 2002. En 2003, el 79,7% de la IED procede de los países integrantes de la Unión Europea y de EE.UU. El patrón de crecimiento de la IED en la segunda parte de los noventa y hasta la fecha incluye de manera dominante a compañías con matriz en EE.UU. y la Unión Europea. La reducción de los flujos de IED corre a cuenta de las empresas con ma-

triz en Japón, que en el año 1990 tenían el 11,7% del total acumulado de IED y en 2002 el 4,8%. En 2003, el 4,7% del flujo anual tiene su origen en empresas con matriz en Japón (ver Gráfico 1).

Gráfico 2

Inversión extranjera directa. Fusiones y adquisiciones transfronterizas,1987-2003
(miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD (2004b).

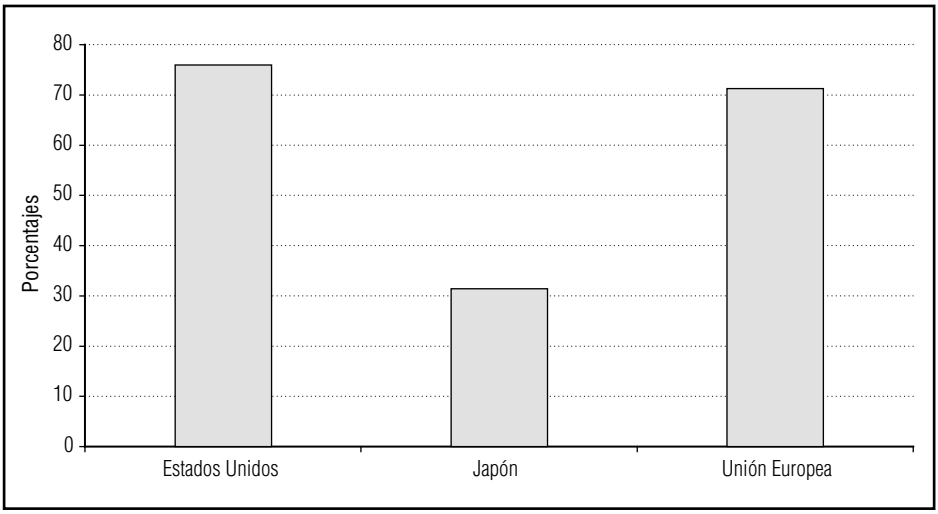
Gran parte de los flujos de IED que salen de EE.UU. y de los países de la Unión Europea, como sucede con los flujos que se originan en otros países, se destina a comprar empresas. En el año 2000, como se observa en el Gráfico 2, cuanto mayores son los flujos de IED, más altos son también los recursos utilizados en operaciones de fusiones y adquisiciones transfronterizas. Una parte de estas compras es de empresas estatales, principalmente de telecomunicaciones, pero también de otros servicios públicos básicos, como energía eléctrica y agua y alcantarillado (Vidal, 2001).

Para el caso de EE.UU. y los países de la Unión Europea los datos son contundentes. En el período de 1995 a 2003, el 76,1 y 71,2% de la IED tuvo por fin comprar otras empresas (ver Gráfico 3). En contrapar-

te, una porción significativa de la IED que ingresa a la mayoría de los países en desarrollo se destina a comprar empresas. En las tres mayores economías de América Latina los datos son sumamente importantes (ver Gráfico 4).

Gráfico 3

Fusiones y adquisiciones transfronterizas como porcentaje de la IED realizada por los países desarrollados, 1995-2003

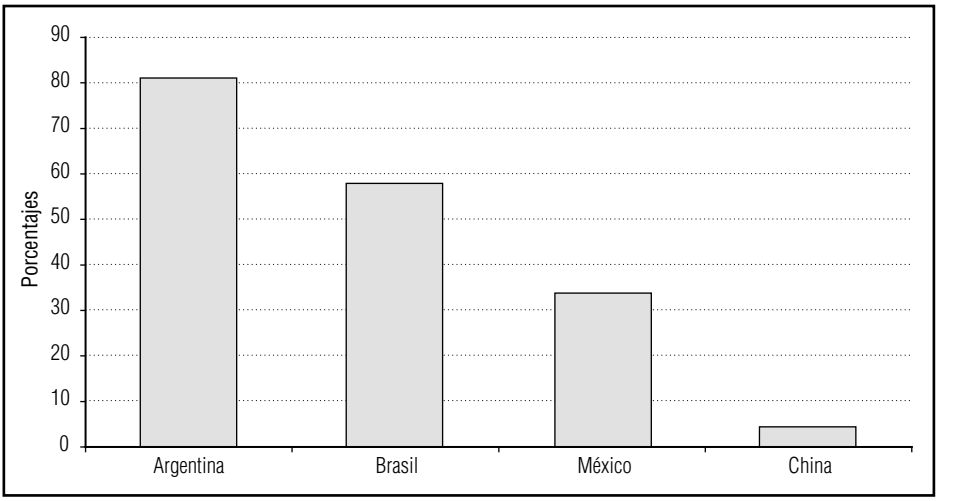


Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD (2004b).

En Brasil de los 173,5 mil millones de dólares de IED que ingresan en el período 1995 a 2003, el 58% se destinó a comprar empresas, sobresaliendo las operaciones para adquirir la red de servicios telefónicos; pero también, las realizadas para comprar empresas de producción, distribución y comercialización de electricidad y algunas líneas de ferrocarriles. En México, más del 33% se utiliza para comprar empresas, destacándose las operaciones para adquirir bancos y otras firmas de servicios financieros y la participación como socios en la compañía telefónica. En Argentina es particularmente notable la compra de la empresa de petróleo y gas Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), en un contexto en el que más del 80% de los 67 mil millones de dólares de entradas de IED se destinó a adquirir activos.

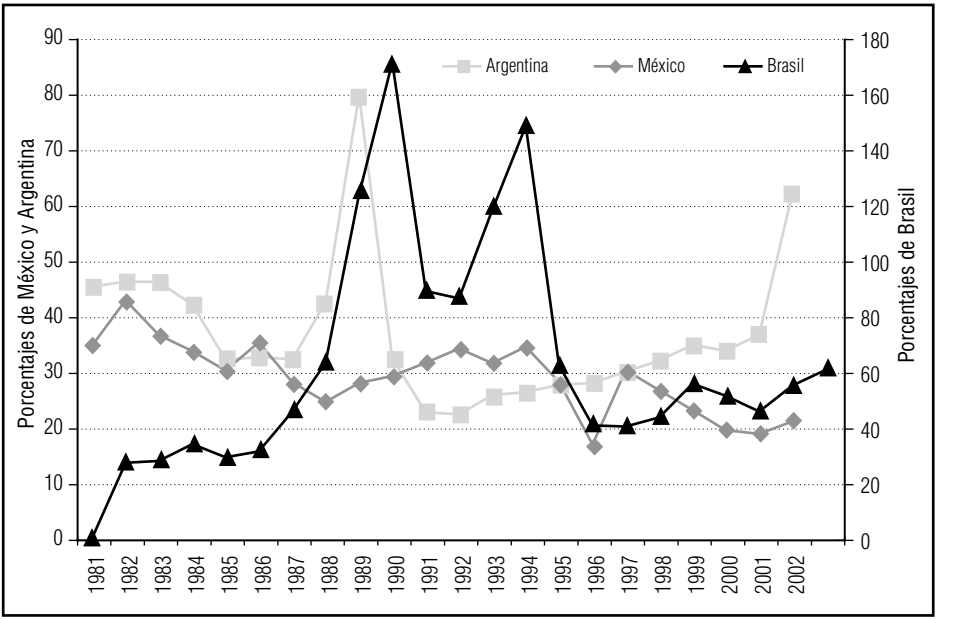
Además, en las tres mayores economías de América Latina, como sucede en otras de la región, el crédito interno no crece. Los saldos acumulados en los últimos veinte años para Argentina y México se sitúan muy por debajo del 50% del producto. En Brasil, no obstante, que mantiene una importante banca privada nacional y banca de desarrollo, el saldo del crédito interno es apenas superior al 50% del PIB (ver Gráfico 5).

Gráfico 4
Fusiones y adquisiciones transfronterizas como porcentaje de la IED en países en desarrollo, 1995-2003



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD (2004b).

Gráfico 5
Crédito interno como porcentaje del PIB, Argentina, México y Brasil, 1981-2002

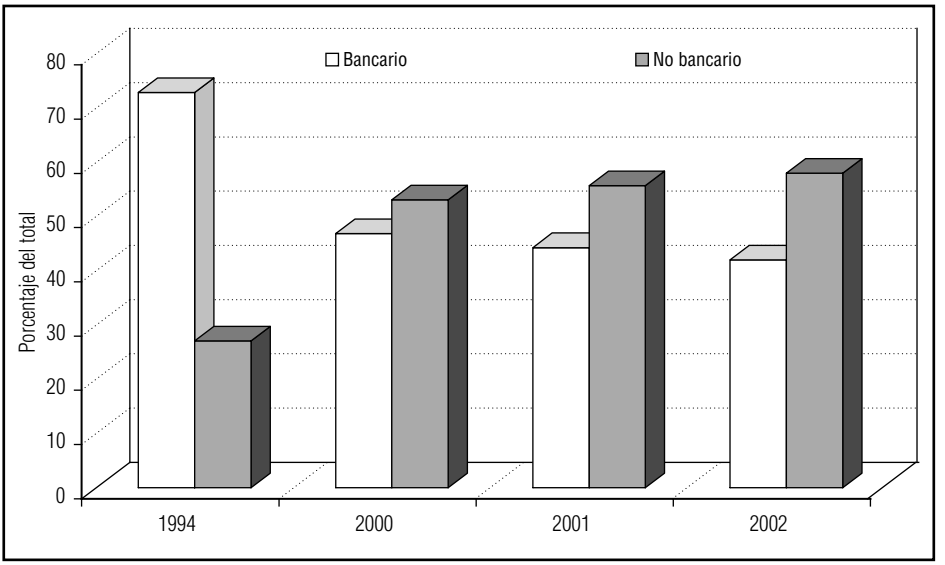


Fuente: Elaboración propia en base a IMF (1983; 1990; 1995; 1996; 1999; 2002; 2003).

En México hay una persistente caída del crédito interno como proporción del PIB desde el año 1994 (ver Gráfico 5), incrementándose el peso del financiamiento no bancario al sector privado –como se observa en el Gráfico 6– y, por otro lado, ha crecido el peso del financiamiento del exterior (ver Gráfico 7). En Argentina, aun cuando el crédito no decrece en la segunda mitad de los noventa, manteniéndose en niveles entre el 30 y el 35%, sucede que gran parte se otorga en dólares.

Gráfico 6

México. Financiamiento al sector privado bancario y no bancario como porcentaje del financiamiento total (saldos a diciembre)



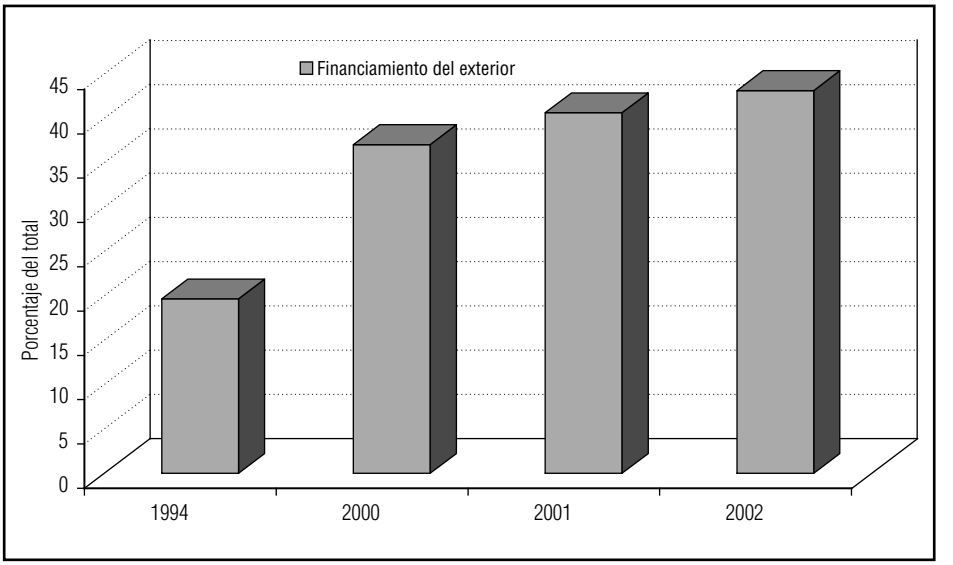
Fuente: Banco de México (2003: 167).

Según información del Banco Central de Argentina en el año 2000, del saldo total de préstamos por entidades financieras a residentes del país –sin incluir los préstamos de títulos de valores o con garantía en ellos– el 68,7% estaba en moneda extranjera. En 2001 era el 81,9%. Recién en 2002 se modifica sustancialmente la situación, produciéndose al mismo tiempo un crecimiento del crédito.

La evidencia empírica en el caso de Argentina permite sostener que el crédito aumenta –como proporción del PIB– sólo después de la crisis bancaria y cambiaria, una vez que se eliminaron el consejo monetario y la paridad fija con el dólar, y cuando la economía está creciendo con base en fondos internos. En estos años el país no resulta particularmente atractivo para la IED y algunas firmas extranjeras deciden marcharse; sin embargo se obtienen altas tasas de crecimiento económico.

Gráfico 7

México. Financiamiento del exterior a empresas y personas físicas con actividad empresarial como porcentaje del financiamiento total (saldos a diciembre)



Fuente: Banco de México (2003: 167).

La situación creada después de la crisis de Argentina no se presenta en el resto de la región. Por el contrario, lo que acontece –es el caso de México– es que las empresas están operando tomando créditos del exterior, colocando papeles en el extranjero, asumiendo las formas del financiamiento no bancario. Ello implica tener moneda extranjera para poder servir la deuda. Las presiones para contar con divisas se multiplican dando una dimensión mayor a la restricción externa. Finalmente, el problema de la deuda exterior, o mejor dicho de la deuda denominada en moneda extranjera, puede volver a presentarse, precisamente como sucedió en el caso de Argentina.

En resumen, en las principales economías de América Latina se ha configurado un mecanismo de financiamiento que incluye de manera destacada el crédito del exterior. Su aumento ha estado acompañado por incrementos en la IED. Los capitales del exterior han desplazado a empresarios de los países del área, que en algunos casos se vuelven socios minoritarios o simplemente grandes rentistas.

De las economías en desarrollo que reciben mayores montos de IED, una de las que tiene un comportamiento diferente en esta materia es China. Según los datos de la UNCTAD, la economía china recibió, en el período de 1995 a 2003, 404 mil millones de dólares en concepto de IED, de los que tan sólo el 4% se utilizó para realizar operaciones de

compras o participaciones en empresas, y en algunos casos fueron de parte de firmas con matriz en Hong Kong (ver Gráfico 4).

Sin pretender establecer conclusiones terminantes a partir de esta notable diferencia, es importante remarcar que en los años noventa y hasta la fecha la economía China mantiene un ritmo constante de crecimiento, muy superior al del resto de la economía mundial. El capital extranjero se ha asociado en múltiples empresas en China (UNCTAD, 2000) y, como lo revelan algunos planes de inversión de empresas automotrices, el mercado interno chino es un destino importante y creciente para la nueva producción. Además, no se ha desmontado el sistema de crédito fundado en la moneda del país y continúa siendo importante el financiamiento a través del crédito bancario. Este conjunto de datos económicos constituye una diferencia notable con lo que ocurre en América Latina y es sin duda parte de una estrategia de relación con la economía mundial distinta a la que se ha impuesto en la región. Es una experiencia que puede considerarse para plantear caminos distintos cuyo centro sea nuevamente el problema del desarrollo.

Desarrollo, IED y ETN: complementariedad no evidente

Como Furtado discute y propone en muy diversos trabajos, más que transformación, el desarrollo es invención; comporta un elemento de intencionalidad (Furtado, 1984: 105). Actualmente, cuando se encuentra tan arraigada la lógica de los mercados eficientes, es urgente recuperar esta otra perspectiva. Una gestión de la economía mundial a cargo de las empresas transnacionales profundizará las desigualdades sociales, se seguirá fincando en la subsistencia de asimetrías y mantendrá el dominio de la inversión de racionalización. Las operaciones de compras de activos en el extranjero continuarán, como también la disputa abierta por reducidos y estrechos mercados, que incluso pueden mermarse más. Como lo demuestra México, un crecimiento económico fundado en la extrema especialización es limitado y endeble.

Es indispensable generar condiciones macroeconómicas para que las empresas vinculadas a los mercados internos sean viables. Como parte de esta tarea, deben realizarse inversiones en infraestructura que estén financiadas con fondos propios. La canalización de recursos a la educación y la salud es imprescindible. Son medios para establecer condiciones que permiten la reproducción de las capacidades productivas del ser humano. Pero también, apoyan la expansión de una demanda que se vale de medios internos para su satisfacción.

En la constitución de un ambiente macroeconómico interno propicio para la inversión productiva es necesario construir una nueva norma de financiamiento que considere, entre otros elementos: recuperación del gasto público como un instrumento positivo en la con-

formación de una dinámica de crecimiento sostenido que se funde en la distinción entre gasto corriente e inversiones; reconstrucción de los sistemas bancarios y establecimiento de segmentos y grupos diferenciados entre las instituciones financieras; y cambios en el banco central para que deje de ser exclusivamente el garante de la restricción monetaria, únicamente preocupado por alcanzar a toda costa índices cero en el incremento de los precios.

Evitando el mito del déficit público cero y recuperando la gestión interna del crédito se establecen condiciones para que se amplíe el circuito monetario definido en términos de las diversas monedas nacionales. El Estado debe también establecer diversos mecanismos para impulsar la innovación tecnológica y la investigación científica; establecer reglas para la gestión de los servicios públicos; y plantearse la posibilidad de recuperar efectivamente las fuentes de energía con criterios de uso social y creación y mantenimiento de las condiciones mínimas para la reproducción de las capacidades de producción del conjunto de los actores sociales. Son bienes necesarios más allá del terreno de la economía. Pero también demandan un uso generalizado para que se mantengan las condiciones de producción en los países.

Un tema particularmente difícil es la regulación de las actividades de las empresas transnacionales. Los criterios ecológicos, de respeto del medio ambiente y de formas convenientes en las relaciones laborales no son suficientes. Deben agregarse criterios que permitan la articulación con firmas locales, apoyen la amplia difusión de la tecnología y reconsideren la contribución fiscal de las firmas. El criterio es que no deben prosperar formas excepcionales o de excepción en materia fiscal. También es necesario que las empresas extranjeras no se constituyan en un obstáculo a las medidas de política económica que buscan restablecer el predomino de la producción y la articulación entre la inversión de racionalización y la que permite aumentos sostenidos en la capacidad de producción. El mantenimiento de áreas de la economía que sean gestionadas con parámetros distintos a los del mercado es igualmente necesario.

Las medidas que se proponen deben considerar expresamente el campo de las relaciones con la economía mundial. En este punto hay dos cambios imprescindibles que deben producirse: regular los flujos internacionales de capital, incluso suprimiendo parte de las condiciones que los hacen posibles; y cambiar el escenario en materia de deuda externa, procediendo a cancelaciones, condonaciones y en su caso de forma marginal ciertas reestructuraciones, pero bajo otras condiciones en la operación de los mercados internacionales de capital.

Es necesario crear las condiciones para que en los países subdesarrollados sea posible crecer sobre una base endógena, por lo menos en el sentido de que gran parte de la producción se destine al propio

país. Crecer considerando la reproducción de las capacidades productivas de hombres y mujeres de acuerdo a las condiciones que impone el estado actual de las aplicaciones tecnológicas a la producción es avanzar hacia el desarrollo.

Las ideas expuestas en esta parte del texto se pueden considerar imposibles y obsoletas. De inmediato pueden ser descalificadas con el argumento de que la globalización es una, no reversible, ni modificable. Sin embargo, los hechos son contundentes y los resultados de más de dos décadas de libre movilidad de capitales, ampliación de la IED y multiplicación de las operaciones de compras y fusiones de grandes firmas no han permitido restablecer un sólido y amplio crecimiento de la formación de capital. Para América Latina ello significa continuidad en pobreza, desigualdad y desintegración social.

Bibliografía

Banco de México 2003 *Informe Anual 2002*. En <www.banxico.org.mx>.

Castaingts, J. 2000 *Los sistemas comerciales y monetarios en la tríada excluyente* (México DF: Plaza y Valdés/UAM-Iztapalapa).

Chesnais, F. 2001 "La théorie du régime d'accumulation financiarisé: contenu, portée et interrogations". Forum de la Régulation, París, 11-12 de octubre.

Chesnais, F. 2003 "¿Crisis financieras o indicios de crisis económicas características del régimen de acumulación actual?" en Chesnais, F. y Plibon, D. (coords.) *Las trampas de las finanzas mundiales* (Madrid: Akal).

Furtado, C. 1984 *Cultura e desenvolvimento em época de crise* (Río de Janeiro: Paz e Terra).

Furtado, C. 1999 *El capitalismo global* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Furtado, C. 2000 "Brasil: opciones futuras" en *Revista de la CEPAL*, Nº 70, abril.

IMF 1983 *International Financial Statistics Yearbook*. En <www.imf.org>.

IMF 1990 *International Financial Statistics Yearbook*, febrero. En <www.imf.org>.

IMF 1995 *International Financial Statistics Yearbook*. En <www.imf.org>.

IMF 1996 *International Financial Statistics Yearbook*, febrero. En <www.imf.org>.

IMF 1999 *International Financial Statistics Yearbook*, enero. En <www.imf.org>.

IMF 2002 *International Financial Statistics Yearbook*, agosto. En <www.imf.org>.

IMF 2003 *International Financial Statistics Yearbook*, marzo. En <www.imf.org>.

Lordon, F. 1999 "Le nouvel agenda de la polítique économique en régime d'accumulation financiarisé" en Duménil, G. y Lévy, D. (coords.) *Le triangle infernal: crise, mondialisation, financiarisation* (París: PUF).

Plibon, D. 2003 "La economía de fondos propios: un nuevo régimen de acumulación financiera" en Chesnais, F. y Plibon, D. (coords.) *Las trampas de las finanzas mundiales* (Madrid: Akal).

UNCTAD 2000 *World Investment Report 2000* (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD). En <www.unctad.org>.

UNCTAD 2003 *World Investment Report 2003* (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD). En <www.unctad.org>.

UNCTAD 2004a *Panorama General. Informe sobre las Inversiones en el Mundo* (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) octubre. En <www.unctad.org>.

UNCTAD 2004b *Statistics, FDI Database* (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) octubre. En <www.unctad.org>.

Vidal, G. 2001 *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones: las grandes empresas en América Latina* (Barcelona: Anthropos).

Vidal, G. 2003 "La contracción económica en Estados Unidos, los mercados financieros internacionales y los flujos internacionales de capital: los multiplicadores de la inestabilidad" en Rozo, C. (coord.) *Capital global e integración monetaria* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).

Vanoli, Alejandro. **Crisis financieras en América Latina y necesidad de reforma de la arquitectura del sistema financiero global.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/08Vanoli.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Alejandro Vanoli*

Crisis financieras en América Latina y necesidad de reforma de la arquitectura del sistema financiero global

Introducción

En el ámbito de la globalización financiera internacional, las reiteradas crisis (sólo en los noventa, México, Asia, Rusia, Brasil, Argentina, por citar las principales) son la regla y no la excepción.

Sin dejar de lado la responsabilidad doméstica en las mismas –que en el caso particular de Argentina incluyó irresponsabilidades paradigmáticas de naturaleza institucional y política que derivaron en un secular descontrol externo, fiscal y monetario– crece el debate acerca de la naturaleza de las recurrentes crisis y su contagio internacional.

Se podría hacer una analogía del sistema financiero global con una autopista: si choca un automóvil, uno tenderá a pensar que la culpa es del conductor. Lo mismo puede pensarse en caso de choques ocasionales. Pero con frecuentes choques en cadena, uno puede razonablemente pensar que se trata de un problema sistémico de la autopista y que se necesita mejorar las regulaciones de tráfico, señalización, asfalto, etcétera.

Entonces, y más allá de la obviedad de solicitar programas sustentables a los países afectados, lo que se debe encarar sin demoras son

* Profesor de Economía Internacional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

reformas sistémicas globales que prevengan las crisis. Esto implica no sólo actuar desde el lado de la demanda ("deudores irresponsables"), sino también desde la oferta (responsabilidad de los países centrales). Actuar de un solo lado de la ecuación impide solucionar las causas mediatas y profundas de las crisis. El tango se baila de a dos.

Una lectura objetiva de las crisis es que los mercados de capitales tienen graves imperfecciones, y que generan con frecuencia procesos de sobreendeudamiento, cortoplacismo, asimetría de información, conflictos de intereses, además de problemas institucionales, que no son capturados por los modelos de competencia que sostiene la moderna teoría de las finanzas. Recordemos la cruda descripción que Soros realiza de cómo los grandes inversores especulativos desestabilizan los mercados. El equilibrio estable es una casualidad en el mundo real y no la condición natural e intrínseca de los mercados.

La importancia y recurrencia de las crisis globales y su impacto sobre las economías latinoamericanas lleva ahora a analizar cuestiones que hacen a la necesidad de rediseño de la arquitectura del sistema financiero internacional, cuestión que ha sido retomada por la iniciativa misma de los principales centros de poder: Grupo de los 7 (G7), organismos internacionales, bancos, inversores globales. Veremos la naturaleza de las crisis financieras de los años noventa y los principales temas de esa agenda y el grado de avance.

Naturaleza de las crisis financieras de los años noventa

Uno de los argumentos más poderosos para sostener que las causas y efectos fundamentales de las crisis de la última década son de naturaleza sistémica (y no sólo por la implementación de malas políticas internas) o que están íntimamente relacionados con la globalización financiera es la persistencia, frecuencia y alcance geográfico de los mismos. En este caso nos estamos refiriendo a la crisis en términos holísticos; estamos hablando del alcance del incendio, mas allá de dónde y cuándo comenzó y desde dónde se extendió el primer foco.

Analicemos en primer lugar la recurrencia. Las crisis en mercados emergentes (recordemos que ya en 1992 el poderoso Sistema Monetario Europeo atravesó por su propia turbulencia) están presentes desde 1994 prácticamente en todo el período hasta la actualidad, comenzando con la crisis con epicentro en México (1994-1995), Sudeste de Asia (1997), Este de Asia (1997), Rusia (1998), Brasil (1998-1999), Turquía (2000-2001) y Argentina (2001).

Con respecto a la extensión temporal, así como vimos que las crisis ocurren con menor intervalo de tiempo, son de mayor duración. El "Tequila" duró entre cuatro y seis meses; la crisis de Asia, alrededor de nueve meses; la de Rusia que se encadenó con la de Brasil, cerca

de dos años; y la de Argentina, todavía no lo sabemos al tiempo de escribir estas páginas.

En cuanto a la globalidad de las crisis, cada una de ellas generó mayor contagio; la de México afectó a nueve economías en los seis meses posteriores al inicio, la de Asia a diez, la crisis de Rusia afectó a trece naciones. En cada crisis se sucedió una contracción de los movimientos de capital hacia países emergentes, cada vez mayor, generando una suerte de *crescendo* en la aversión al riesgo de los inversores institucionales y la llamada "fuga hacia la calidad" de sus carteras. Nótese que en el caso de Rusia también se vieron directamente afectadas instituciones financieras importantes de Alemania y Estados Unidos. Esto, como veremos, llevó a las autoridades públicas de esos países a plantear la necesidad de una mayor regulación del mercado internacional de capitales, en lo que se dio en llamar una "nueva arquitectura financiera internacional".

Las crisis suelen medirse a través de la duración y grado de la corrida cambiaria y de las presiones en el mercado de capitales, de sus efectos sobre el derrumbe de los valores bursátiles y de la suba en los diferenciales de interés de los bonos del país afectado con respecto a un título semejante del Tesoro de los EE.UU. Este diferencial de interés, que se produce con la caída del valor de mercado de los bonos de los países afectados, es lo que se mide como "riesgo-país".

No obstante, resulta necesario elaborar indicadores que abarquen los distintos factores externos e internos, ponderados por su importancia, más allá de estudiarlos de manera aislada, para poder entender las razones por las cuales se producen las crisis, y más importante aún, poder prevenirlas o atenuar sus efectos. De esto se tratan en esencia, adelantémoslo, las reformas más recientes en regulaciones de organismos internacionales (FMI, Banco de Basilea) y en los debates sobre la nueva arquitectura financiera.

Es más sencillo entender los motivos por los cuales las crisis afectan en mayor medida a unas economías que a otras cuando se ven las variables en forma conjunta y no de manera aislada. En general, puede observarse que los *shocks* globales (como factor exógeno) o las inconsistentes políticas macroeconómicas, como fuertes desequilibrios de balance de pagos y/o fiscales unidos a una apreciación exagerada del tipo de cambio, son los que causan o "gatillan" las crisis.

Hay varios indicadores relevantes para advertir el peligro de crisis y su evolución. Citemos algunos sobre el sector externo y otros sobre los desequilibrios internos. Entre los primeros se debe tener en cuenta la capacidad de pago del país con respecto a sus obligaciones externas. Para medir esta variable, el coeficiente más utilizado en las calificaciones internacionales es el que relaciona la deuda externa total con las exportaciones (D/X); también se aprecia en la relación entre

el nivel de reservas con las obligaciones de pagos de corto plazo y la necesidad de importaciones. No basta sólo con estudiar la magnitud de la apreciación cambiaria, sino que se debe observar la evolución de la productividad de la economía y la composición del déficit de cuenta corriente (tanto del balance comercial como de los pagos de intereses y utilidades, que en la metodología actual de balance de pagos se agrupan como "rentas del capital").

Para evaluar los desequilibrios internos se debe monitorear principalmente la relación entre ingresos y gastos públicos y la evolución de los indicadores monetarios básicos (oferta monetaria, tasas de interés, depósitos y créditos).

Pero hemos visto que las crisis afectan no sólo a los países donde estallan, sino que también se "contagian" a otros. Para analizar los factores de contagio deben examinarse no sólo las paridades cambiarias, los términos de intercambio (relación de precios de exportación e importación) y la demanda externa de los productos exportables por el país, sino también el efecto de la variación de las tasas de interés internacionales y la prima de riesgo del país en cuestión, así como la adecuación del nivel de sus reservas internacionales. Debe analizarse también la dinámica de la deuda externa, no sólo su magnitud, sino también el plazo promedio de los vencimientos, la composición por moneda, por tipo de deuda (no es lo mismo si corresponde a bonos que se transan en el mercado que a deuda con organismos internacionales), el nivel y variabilidad del interés acordado, la importancia de no residentes como tenedores de los títulos de deuda, etcétera.

Conviene subrayar que si bien el contagio no es aleatorio y depende de factores regionales y de variables internas en cuanto al grado e intensidad, cuando las crisis alcanzan al centro del sistema (países desarrollados), como ocurrió en particular en el caso de Rusia, resulta muy difícil a los países más pequeños aislarse de sus efectos.

Fundamentos de la necesidad de regulación

En esta sección trataremos cuáles son los elementos básicos que corresponden a la arquitectura del sistema financiero internacional, cuáles son las iniciativas tendientes a su reforma, los alcances y limitaciones de las transformaciones para prevenir las crisis financieras –que veremos estrechamente vinculados con los intereses y visión de los países centrales– y algunas reflexiones sobre las perspectivas que se abren a los países subdesarrollados, y a la Argentina en particular, en el actual contexto global y ante la perspectiva de algunas potenciales transformaciones sistémicas.

Se ha generado una amplia propuesta, originada en un acuerdo entre EE.UU. y Alemania sobre la necesidad de tomar urgentes y profundas medidas a raíz de las repercusiones de la crisis rusa en sus sis-

temas financieros, que se formalizó en la reunión del G7 en octubre de 1998. Allí se acordó lanzar un programa de reformas. Para su análisis y debate se creó entonces el Financial Stability Forum (FSF, Foro para la Estabilidad Financiera).

Según sus estatutos, tiene por objetivo evaluar los factores de vulnerabilidad que afectan al sistema financiero internacional, identificar y supervisar acciones tendientes a solucionar esos factores y mejorar la información y la coordinación de los diversos organismos de regulación de los mercados de capital. Para ello viene preparando y organizando reuniones, donde las iniciativas de reformas se discuten entre representantes de los siete grandes, del FMI, el Banco Mundial, el Banco de Basilea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), el IOSCO (organismo que reúne a los reguladores nacionales de las bolsas y otros mercados de valores) y el IAIS (regulador global de los mercados de seguros). Ya veremos más en detalle las funciones de los organismos.

Destaquemos que en la misma declaración del G7 que creó el FSF se reclamaba, entre otras cosas, revisar "las consecuencias de las operaciones de las organizaciones financieras internacionales fuertemente apalancadas (es decir, con fácil acceso a fuertes créditos bancarios que multiplicaban la capacidad de acción de su capital propio), incluidos los fondos de cobertura (*hedge funds*) y los conglomerados financieros" y además "fomentar el cumplimiento de las normas acordadas a nivel internacional por parte de los centros extraterritoriales (plazas *off shore*)" (Kokotsi, 2006).

De lo expuesto anteriormente sobre las recientes y frecuentes crisis financieras y de balance de pagos de mercados emergentes (y de Rusia), sus causas, sus efectos transfronterizos y las amenazas sistémicas que planteaban, surge claramente la necesidad de introducir reformas a las reglas que rigen la globalización financiera desarrollada en las últimas décadas. En efecto, la vasta desregulación financiera, los cambios en las instituciones, las masas de dinero que circulan en el mundo y las nuevas tecnologías han generado un mundo con marcada volatilidad de tipos de cambio, tasas de interés y corrientes de capital asociados a crisis financieras periódicas de alcance global. Este es, como se vio, un mundo muy diferente al imaginado por los arquitectos del acuerdo de Bretton Woods, y que se vincula con las dos décadas "doradas" de crecimiento y estabilidad que sucedieron a la Segunda Gran Guerra.

Existe abundante evidencia empírica acerca de que la libre movilidad de capitales y la desregulación financiera están fuertemente correlacionadas con la vulnerabilidad global. Esta entraña un balance dudoso en términos de riesgos y beneficios, tanto para las tendencias de crecimiento económico y del comercio mundial de largo plazo como para los altibajos cíclicos.

El mundo de la globalización financiera contemporánea –es decir, un mundo con libre movilidad de capitales– requiere, además de un proceso de fortalecimiento de la regulación, mejorar los aspectos de supervisión financiera, tanto a nivel global como nacional, particularmente en los países más débiles. No se trata de desregular rápidamente para hacer botes más rápidos en las encrespadas olas del sistema; se trata, primero, de hacerlos más seguros para navegar en mares de tantas y tan variadas corrientes.

Además es importante tener en cuenta que al medir los beneficios de la liberalización, generalmente hay diferencias entre los costos y beneficios individuales o privados y los costos y beneficios sociales. Esto se observa en la asimetría de la distribución del costo de la crisis, que generalmente repercute menos en los acreedores y más en los deudores. Si de países se trata, los que más sufren las crisis suelen ser precisamente los sectores más débiles, más pobres, de menores ingresos.

Para analizar la conveniencia de la regulación de los flujos de capital de corto plazo, resulta necesario medir el impacto del costo social de la distorsión que producen los flujos de capital privado respecto de los beneficios emergentes, y en caso de que el resultado fuese un costo de orden público, analizar si la intervención/regulación pública minimiza estos costos.

Resulta sintomático que la discusión sobre la necesidad de reformas al sistema monetario internacional desde Bretton Woods desaparezca de escena en los momentos de auge, para reaparecer en las crisis. Así sucedió a mediados de los años setenta, en pleno desequilibrio de las paridades cambiarias que se habían dejado flotar en 1973, y así también a fines de los ochenta, con planteamientos –surgidos de ámbitos académicos– sobre la necesidad "de un nuevo Bretton Woods".

En nuestro escenario, la toma de conciencia de la necesidad de reformar la "arquitectura financiera internacional" aparece, como se dijo, después de que las crisis de los nuevos mercados emergentes, pero sobre todo de Rusia, conmovieran los mercados de capital y afectaran instituciones financieras importantes de los países centrales. Pero hay que reconocer que después del pico de interés alcanzado a raíz de la crisis rusa, con la declaración de 1998 del G7 y la creación del FSF por la necesidad de una reforma general, se ha pasado a la sola instrumentación de una serie de medidas parciales, complementarias de los Acuerdos de Basilea; cuestiones que hacen a la transparencia de las operaciones de los centros *off shore*, sobre todo en relación con lavados de dinero o evasiones tributarias; y a medidas adoptadas por el FMI para mejorar –hacer más rigurosa– su función de vigilancia preventiva y punitiva para los países en desarrollo que a su criterio no cumplen con las reglas y corren peligro de crisis.

Algunos analistas críticos se han preguntado si en verdad se trata de un nuevo proyecto de arquitectura o meramente de trabajos de alba-

ñilería para rellenar grietas y mejorar la fachada (Davidson, 2000). No es casual que las medidas adoptadas, en su gran mayoría, se destinen a hacer más severa la vigilancia y la exigencia de reformas en los países en desarrollo que en las fuentes del capital internacional. Nuevamente se sustentan las antiguas políticas del FMI centradas en la demanda, más que en la producción o en la oferta. Política remozada, eso sí, para cautelar mejor los problemas de crisis. Queda no obstante planteada la necesidad de una verdadera reforma, la creación de una nueva arquitectura financiera internacional. Un "nuevo Bretton Woods", dicen algunos. A dónde se llegue dependerá, naturalmente, en este mundo de globalización financiera, de la evolución del sistema, sus crisis y sus efectos globales.

Veamos ahora rápidamente la creación, evolución y papel actual de los principales organismos internacionales.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) fue concebido en los Acuerdos de Bretton Woods y creado posteriormente, dentro de un esquema de cambios prácticamente fijos, para financiar desequilibrios transitorios de balance de pagos y supervisar el cumplimiento de metas monetarias, fiscales y de sector externo coyunturales, de corto plazo. También se le dio la función de consensuar la autorización a devaluar o revaluar en caso de que los cambios de la economía nacional afectada fueran "estructurales". Con el tiempo pasó a ocuparse cada vez más de los problemas de balance de pagos y/o inflacionarios de países en desarrollo, con una ampliación de las condiciones que requería para brindar su ayuda financiera, que abarcaban al conjunto de las políticas macroeconómicas y recetas de ajuste severo. Con posterioridad a las crisis de la última década y a las fuertes críticas que recibió de fuentes oficiales y académicas por no haberlas previsto, el FMI extendió sus medidas de control y difusión de la información económica –sobre todo de países en desarrollo– así como las condiciones de sus préstamos, que abarcaron también las reformas llamadas "estructurales" (en esencia, liberación de los mercados de trabajo, de capital y de comercio). La institución llegó así a ser identificada, en el imaginario de estos países, como representante y cabeza de puente del capital financiero internacional.

El Banco Mundial (BM), inicialmente concebido como organismo de reconstrucción y fomento para países devastados por la guerra, pasó a hacer préstamos de más largo plazo a países en desarrollo, principalmente para obras de infraestructura. Luego, con el Consenso de Washington, condicionó más sus créditos a reformas estructurales, en sociedad con el FMI (y con otros organismos internacionales).

El Banco de Ajustes y Pagos Internacionales de Basilea (BIS o Banco de Basilea) nació en 1930 como organismo intergubernamental compensador de reparaciones de guerra luego de la Primera Guerra. A pesar de la interrupción de estos pagos y luego de la Segunda Guerra, el BIS emergió gradualmente como banco de bancos centrales (de

los países centrales), como foro de negociaciones, entidad de registro y estudios analíticos con respecto a cuestiones monetarias y financieras de particular interés para los banqueros centrales. Posteriormente se convirtió en el importante centro donde se estudian y promueven regulaciones bancarias a nivel mundial (los Concordatos de Basilea).

Elementos de la nueva arquitectura

Pasemos a analizar distintos aspectos que hacen a la agenda de la nueva arquitectura internacional. Sus aspectos centrales son el rol, funciones y recursos financieros de los organismos internacionales; la adecuación de mecanismos de provisión de liquidez internacional; la necesidad y conveniencia de la existencia de un prestamista de última instancia; la situación de los países endeudados (mecanismos de refinanciación y modificaciones legales); la formulación y aplicación de estándares y códigos internacionales; la elección de sistemas cambiarios óptimos; la regulación de fondos especulativos; la necesidad de controles de capital; la situación de plazas *off shore* (extraterritoriales) e iniciativas tendientes a la regulación de conglomerados financieros.

Situación de los organismos internacionales

Rol y funciones

Uno de los escasos consensos a nivel mundial tiene que ver con la inadecuación del funcionamiento de los organismos internacionales ante la globalización financiera existente hoy en día. Las críticas se centran en el funcionamiento del FMI, y provienen desde variadas vertientes del pensamiento y el poder. Desde la ortodoxia señalan que las intervenciones del FMI distorsionan el funcionamiento de los mercados (en el extremo "nada debe meter ruido en las señales de los precios"). Desde el pensamiento heterodoxo se ponen en tela de juicio las políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias, cambiarias) y de reforma estructural con que la institución condiciona sus préstamos (el Consenso de Washington I). De uno y otro lado, pero sobre todo desde autoridades públicas de países centrales, se ha criticado también su probada incapacidad para prever a tiempo las crisis, y atenderlas eficientemente para limitar sus efectos en el tiempo y en el espacio.

Existen voces que proponen dividir el FMI en varias agencias separadas por funciones, distinguiendo así entre las unidades de información, otras destinadas a otorgar préstamos contingentes a países que ajustan, y otra dedicada a asistir la reestructuración de deudas internacionales. Otra visión reduce el rol a funciones de auditoría y no de préstamo. Otros van aún más allá, y a derecha e izquierda del arco ideológico promueven lisa y llanamente la abolición del FMI. Los sec-

tores de izquierda por considerarlo un mero instrumento de la banca internacional, y los de derecha porque derrocha dineros de los contribuyentes (norte)americanos al salir al "rescate" de malos negocios de financistas de Wall Street con gobiernos y empresas poco confiables (aunque algunos de ellos, como ciertos ultraconservadores hoy en funciones en el nuevo gobierno de EE.UU., hayan cambiado su opinión sobre la importancia de la subsistencia del FMI).

Una de las principales propuestas de reformas surgió del llamado *Informe Meltzer* (IFIAC, 2000), que fue solicitado por el Congreso de los EE.UU. como contrapartida para considerar un nuevo aporte financiero de dicho país al FMI. Nos detendremos en las recomendaciones de la Comisión Meltzer porque traducen el pensamiento dominante en los círculos del poder hegemónico.

Las recomendaciones elevadas al Congreso reflejaron un acuerdo de la mayoría acerca de que EE.UU. podría aumentar los recursos del FMI a través de una mayor cuota, con condiciones centradas en la necesidad de reformular la política crediticia de los organismos internacionales. Se deja al FMI la posibilidad de brindar asistencia ante crisis de liquidez, pero a plazos cortos y tasas punitivas. Además se propone limitar los préstamos del Banco Mundial a países emergentes de "alto" PBI como Argentina, Brasil, Rusia, donde en lugar de prestamista actuaría como aval de créditos de mercado y coordinaría sus actividades con los bancos de desarrollo regional como el Banco Interamericano de Desarrollo. Se aceptó la necesidad de un prestamista internacional de última instancia, pero se consideró que no existían recursos suficientes para implementarlo. También se accedió a otorgar la cancelación de la deuda externa solamente de los países más pobres del mundo (de imposible recupero en la práctica) pero impidiendo la viabilidad de dichos países al ligarla a la prohibición de nuevos créditos y vincular la condonación con políticas de reforma estructural estrictas y de apertura económica.

Si bien hubo disensos acerca de que la liberalización financiera agravó las crisis, la opinión mayoritaria mantuvo la línea tradicional de recomendar la apertura de los mercados de capital de los países emergentes. Con respecto a los controles de capital, se admite su utilidad en ciertos casos y por tiempo limitado, por ejemplo, en los controles a la entrada de capitales vigentes en Chile en los años noventa y en los introducidos a la salida de capitales en España, Gran Bretaña y otros países de Europa luego de la crisis cambiaria europea de 1992.

Recursos financieros de los organismos internacionales y líneas de liquidez

Las crisis pusieron en evidencia la inadecuación de los recursos financieros del FMI y de los organismos financieros internacionales en gene-

ral frente al volumen de los paquetes de rescate de los países afectados. Considérese que mientras el FMI disponía de 200 mil millones, los rescates fueron, entre otros, de 40 mil millones de dólares para México en 1994, 57 mil millones de dólares para Corea en 1997 y 42 mil millones de dólares para Brasil en 1999. De modo que hubo que recurrir a otros fondos, de organismos internacionales, de gobiernos y de mercados. Más allá de que en las crisis de los centros los propios bancos centrales inyectan liquidez directamente cuando es necesario, resulta claro que en las crisis de los países de la periferia o emergentes han debido de generarse mecanismos ad hoc, improvisados en cuanto al monto disponible y las características de acceso al crédito.

El FMI no constituye en la práctica ni un banco central mundial ni un prestamista de última instancia, porque no tiene la capacidad de emitir dinero, más allá de las escasas emisiones de las DEG autorizadas en los últimos 25 años. Luego de la crisis rusa se crearon líneas de liquidez internacional, la llamada Línea de Crédito Contingente (CCL) que implica una línea de préstamos de corto plazo y desembolso rápido para países con crisis de balance de pagos por *shocks* internacionales (países que cumplan con determinados estándares de información y transparencia). Esta línea está destinada a beneficiar a economías que sufren contagio, para complementar la Facilidad Suplementaria de Reserva (SRF), creada un año antes, sin límites de monto pero sujeta a condicionalidad macroeconómica. Evidentemente esto no resuelve el dilema de encontrar fondos para nuevas crisis que siguen generándose en la periferia (basten como ejemplo Turquía y Argentina en 2001).

El tema de la creación, control y distribución de la liquidez internacional no puede divorciarse de la estructura de poder y gobierno del FMI –ya considerada anteriormente y que se tratará más en profundidad en la última parte del trabajo. Los votos de cada país en dicho organismo son proporcionales a la cuota que integra. Los países desarrollados poseen la mayoría absoluta de los votos y EE.UU. tiene poder de veto sobre decisiones estratégicas.

Cabe recordar que en la práctica el FMI, el BIS o el Financial Stability Forum instrumentan decisiones que toma el G7 o el de los 10 (países más desarrollados), sin que en ninguno de ellos haya representantes de países emergentes. Como una "concesión" a estos países, el G7 impulsó en su reunión de 1999 la creación del Grupo de los 20 –Grupo de los 10, más 10 representantes de otros países desarrollados y principales países emergentes (Argentina, Arabia Saudita, Australia, Brasil, China, Corea, India, México, Sudáfrica y Turquía)– para discutir ciertos temas. Pero en los hechos, la agenda y la decisión final sobre las acciones concretas de reformas y financiamiento corresponden a los países desarrollados.

Más allá de los buenos deseos políticos de democratizar algunas de las decisiones de los organismos internacionales, resulta muy difícil

una reforma en tal sentido. Sigue imperando el criterio de que el racionamiento del crédito es una acción virtuosa para países en problemas: si los tienen es porque se los buscaron. Es algo así como no darle de beber al ebrio. Hay que someterlo a la disciplina de mercado. Por eso el dictamen de la Comisión Meltzer sostiene que corresponde al mercado corregir desequilibrios de pagos externos, y que en todo caso se deben atender algunas de sus fallas temporales de liquidez, siempre que sea con la disciplina correctiva de líneas de crédito selectivas y costosas.

Pero ocurre que es verdaderamente importante diferenciar si las crisis son problemas transitorios de liquidez o son de solvencia. En el primer caso basta con disponer de crédito adicional para reemplazar la falta de crédito de mercado. En el segundo caso, el financiamiento no alcanza y resulta necesario llevar a cabo reformas estructurales y una refinanciación de los pasivos (que a veces está presente en las crisis de liquidez), como veremos más adelante. No debemos olvidar que las crisis de liquidez apenas resueltas pueden ocasionar problemas de solvencia. ¿No será este uno de los problemas actuales de Argentina?

La realidad con respecto a los temas de liquidez es que existe una asimetría entre aquellos países que disponen de financiamiento en forma casi permanente y pueden demorar el ajuste y/o trasladar el peso del ajuste a los demás países, sin que el FMI pueda imponerles planes de ajuste –por falta de poder y porque no necesitan de su ayuda–, y aquellos países que disponen de crédito y liquidez internacional en los momentos de ciclos de euforia y deben ajustar en los momentos de la retracción del crédito internacional con recursos y condicionalidad del FMI.

Prestamista internacional de última instancia

Uno de los temas más discutidos en los últimos años tiene que ver con la necesidad de una autoridad monetaria que pueda actuar como prestamista internacional de última instancia y sus implicancias. Un prestamista internacional de última instancia debe en teoría cumplir cuatro funciones: servir de prevención a las corridas de capital transfronterizas (pase lo que pase, hay un respaldo); otorgar financiamiento oportuno y suficiente en caso de producirse la corrida; facilitar o prestar en un marco de proceso de tipo "convocatoria de acreedores"; y asistir a los estados nacionales en caso de una crisis global.

Si bien este debería ser uno de los temas centrales de la reforma de la arquitectura financiera internacional, la verdad es que ha sido dejado de lado en los últimos tiempos, en cuanto implicaría una delegación de poder hegemónico inconcebible en el mundo actual. En las discusiones, además de este argumento crucial, se ha aducido que la existencia de una institución de tales características aumentaría el ya tratado "riesgo moral" (*moral hazard*), pues la certeza de que alguien

sale al rescate sería un incentivo para que los deudores no actuaran con prudencia y los acreedores especulativos buscaran altos rendimientos sin valorar adecuadamente los riesgos asociados.

Sin embargo, a nivel nacional, en casi todos los países, el Banco Central actúa como prestamista de última instancia. En términos más generales, podría decirse que en una sociedad organizada la posibilidad de "riesgo moral" no impide tener mecanismos de seguridad para prevenir fenómenos críticos en distintos órdenes. Por ejemplo, no deja de existir un cuerpo de bomberos por temor a que la gente pueda ser menos prevenida para evitar incendios.

Resulta claro que, más allá de las argumentaciones teóricas o interesadas, las crisis sucesivas de los últimos años han mostrado claramente la necesidad de preservar al sistema financiero internacional y a las economías nacionales de sus perversos efectos. Baste como ejemplo la intervención de la Reserva Federal de los EE.UU., que organizó un paquete de salvataje de un importante fondo de inversión que estuvo al borde de la quiebra por la crisis rusa.

De todos modos, los costos económicos, políticos y sociales para el país que sufre crisis superan enormemente la posible especulación con la potencial existencia de un rescate. De ahí que sigan siendo válidos los argumentos para que haya un prestamista internacional de última instancia: bajar el riesgo sistémico para el sistema financiero mundial, prevenir el contagio entre naciones, y poder redistribuir los costos de las crisis globales que más sufren los países menos desarrollados.

Códigos y normas internacionales

Más allá de las condicionalidades de coyuntura y de las reformas estructurales aplicadas o promovidas por los organismos internacionales, estos, además de otros entes reguladores (como el BIS, IOSCO, IAS), de mercados bancarios, de valores y de seguros, han diseñado y comenzado a aplicar normas y códigos para mejorar el funcionamiento de los mercados de capital nacionales.

Un fuerte impulso a estas actividades de organismos internacionales y entes reguladores se dio en el Financial Stability Forum, luego de las crisis de Asia y Rusia, donde como vimos se pusieron de manifiesto múltiples fallas de información y de supervisión que no sólo impidieron la oportuna intervención para evitar o atenuar las crisis, sino que además abrieron un amplio campo a actividades con "riesgo moral". De lo que se ha tratado hasta aquí, en esencia, es de homogeneizar para todos los mercados de capital las normas de regulación y supervisión que se aplican en los países desarrollados. Uno de los objetivos que se persigue es precisamente reducir los riesgos de crisis financiera y contagio internacional.

Concretamente, se trata de convenir y aplicar un conjunto de normas de regulación financiera y mecanismos de supervisión para el sistema financiero y el mercado de capitales, un conjunto de buenas prácticas que incluyen cuestiones de política macroeconómica, transparencia en la información, funcionamiento del mercado de capitales (bancos, fondos de pensión y otros inversores institucionales, mercados de valores y de seguros). Y la necesaria infraestructura institucional. El cumplimiento de estos objetivos se va incluyendo en la condicionalidad que aplican los organismos internacionales en sus operaciones de préstamos.

Estándares de transparencia

En primer lugar, los aspectos de transparencia en la información y política económica son un conjunto de códigos de buenas prácticas establecidos por el FMI en 1998, que incluyen a la política monetaria y la supervisión del sistema financiero. Además existen normas de transparencia para la política fiscal: procedimientos legales y administrativos de las políticas fiscales, reglas de difusión de la información fiscal, criterios de participación en la formulación y ejecución presupuestaria, y control público e independiente de la política fiscal.

Las primeras normas de transparencia en la información fueron desarrolladas luego de la crisis mexicana y reactualizadas después de la crisis asiática. Un ejemplo: si bien existía adecuada información oficial sobre reservas internacionales (luego de la crisis mexicana se acordaron mecanismos para su publicación en Internet con dos días de rezago), la información era inexistente o desactualizada en muchos casos. Los deseos y necesidades de transparencia operativa e informativa van así concretándose en el mundo de la globalización financiera en base a las propias experiencias de las crisis que sufren participantes de ese mundo con un contenido elevado de corrientes de lavado de dinero de origen espurio o ilegal. Es un largo camino, pero ya se ha empezado a avanzar, como veremos.

Códigos de regulación y supervisión

Las normas de regulación y supervisión corresponden a un conjunto de principios establecidos por los organismos internacionales como el Banco de Ajustes y Pagos de Basilea (BIS) para actividades bancarias, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) para los mercados de acciones y títulos (incluyendo derivados), y la Asociación Internacional de Compañías de Seguros (IAIS) para supervisión de seguros.

Estas normas, en cuya elaboración participan otros organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, tienen como principal objetivo el mejor funcionamiento de los mercados financieros de

distintos países, pero también tratan de establecer formas de investigar y tomar medidas contra el lavado de dinero, así como de mejorar la supervisión y auditoría de entidades financieras. En efecto, una de las principales causas de las crisis financieras es la inadecuada regulación y supervisión del sistema financiero, generada en parte por los propios procesos de globalización, desregulación e innovación financiera y la actividad creciente de los centros *off shore*. Este cóctel, unido a débiles aparatos nacionales de regulación, fue la fuente de muchas crisis que nacieron en países periféricos a partir de *shocks* bancarios que se transmitieron a la economía de esos países y de otros "contagiados" por ellos.

Tal vez el hecho más importante de regulación internacional en los últimos tiempos fue el establecido en 1997 por el Banco de Basilea, que incluye reglas para una adecuada supervisión bancaria, con requerimientos de información inclusive para operaciones transfronterizas. En los mismos Principios Fundamentales para una Efectiva Supervisión del Sistema Financiero se incluyen otros aspectos que influyen en la salud del sistema bancario, como el contexto económico, normas de buen gobierno, manejo de bancos en situaciones difíciles, protección del riesgo sistémico, formación y retención de recursos humanos en los entes reguladores, etcétera.

Infraestructura institucional

Un buen funcionamiento del sistema de pagos es requisito para evitar una falla sistémica en el mercado financiero y en el mercado de capitales. El fuerte crecimiento de las transacciones ha provocado en numerosos casos que una falla en la concreción de una operación generase un efecto dominó que puede acarrear riesgos sistémicos. Para evitarlo se han desarrollado sistemas de pagos entre los bancos centrales y los bancos del sistema financiero.

Estos sistemas permiten la transferencia de fondos de manera electrónica (en lugar de la existencia de formularios manuales que se cargaban diariamente). Se posibilita así el registro en tiempo real de las operaciones, lo que genera mayor seguridad de que no haya una falla en la cadena de pagos. También se han creado sistemas de compensación y liquidación internacionales que reducen los riesgos sistémicos o de contagio por fallas del tipo antes mencionado.

Normas contables y de auditoría

La existencia de normas homogéneas de contabilidad y auditoría facilita la evaluación económica y financiera de empresas. En los distintos países, los consejos profesionales o los reguladores han desarrollado normas de contabilidad y auditoría que difieren en distintos temas: valuación, sistemas de amortización, normas de previsión, contabili-

zación de derivados, etc. A nivel internacional existe el Comité Internacional de Estándares de Contabilidad (IASC), que ha desarrollado estándares de uso internacional vinculados con la emisión y negociación de valores negociables. Todavía estas normas presentan diferencias pendientes de reconciliación con los principios que se aplican en EE.UU. De todos modos, para la aplicación de las normas homogéneas a nivel internacional, la velocidad de las transacciones en el mundo contemporáneo de la informática y de Internet se tropieza con la tradición de presentar los estados contables de las firmas con periodicidad anual, trimestral o mensual.

Queda claro que la falta de transparencia y la corrupción pública y privada no son patrimonio de los países en desarrollo. Las recientes quiebras fraudulentas de Enron, Worldcom, Parmalat, etc., donde fueron vulnerados elementales principios de supervisión, muestran las enormes fallas en la regulación en los propios países desarrollados y en EE.UU. mismo.

Resulta interesante insertar aquí una frase de Paul Volcker, ex presidente de la Reserva Federal de los EE.UU.: "Nunca vi un informe de auditor que dé señales de alerta de que un banco está en problemas". La efectiva regulación de las empresas de auditoría con fuertes conflictos de intereses –dado que a menudo firmas vinculadas son a su vez proveedoras de servicios de consultoría a las firmas auditadas– plantea la necesidad de revisar las normas sobre regulación de dichas empresas, mejorar los mecanismos de supervisión, y hacer más estricta la responsabilidad de directivos y auditores internos y externos ante fraudes, para asegurar los derechos de accionistas minoritarios trabajadores y consumidores.

Otro tema que hace al conflicto de intereses es el de las recomendaciones de compra de activos por parte de analistas de bancos de inversión y su independencia respecto a operaciones de *underwriting* o *trading* de las instituciones. Más allá del acuerdo voluntario de Merril Lynch, la Securities and Exchange Comisión (SEC) se encuentra analizando el dictado de normas de separación de las operaciones de *research* de las áreas de origen y negociación de los bancos, incluyendo la regulación sobre mecanismos de retribución a los analistas para prevenir perjuicios a inversores.

Otras normas aplicables a empresas, valores y seguros

Con respecto al buen gobierno de las sociedades (o gobernabilidad corporativa, en una versión más ruda del inglés *corporate governance*), la OCDE formuló principios que cubren cuatro aspectos básicos: protección de los derechos igualitarios de los accionistas, transparencia en la información, inclusión de auditores independientes, y un marco sobre el funcionamiento de la estructura de manejo de las sociedades.

En cuanto a la regulación de acciones, bonos y otros valores, en septiembre de 1998 la IOSCO publicó los *Objetivos y Principios de la Regulación de Títulos Valores*, que incluye tres áreas críticas: protección del consumidor, reducción del riesgo sistémico, y promoción de la integridad y eficiencia de los mercados (lo que está estrechamente vinculado a las otras dos áreas).

Se definieron un número de principios generales vinculados con funciones, responsabilidad y recursos del regulador, cumplimiento de las normas, supervisión de los mercados, requerimientos para intermediarios de los mercados, mecanismos de ahorro colectivo (fondos mutuos o comunes de inversión), etcétera.

Finalmente, en este paneo de reformas que vienen de alguna manera regulando los mercados de la globalización financiera, también los seguros están siendo objeto de normas internacionales. Los principios establecidos por el organismo internacional correspondiente –el IAIS– incluyen temas vinculados al buen gobierno de las compañías, protección al asegurado, normas de control interno, y supervisión de actividades transnacionales.

El lavado de dinero y la globalización

No hay estimaciones oficiales del volumen de dinero que se "lava" en los mercados internacionales de capital, pero existe un gran consenso en la importancia de este fenómeno. También hay consenso acerca de la necesidad de enfrentarlo con una amplia cooperación y supervisión, no sólo en los sistemas financieros de los países emergentes, sino también en el rol que le cabe a los países centrales y organismos internacionales en controlar efectivamente las operaciones que se efectúan en sus propios sistemas financieros y en las plazas *off shore*.

Al respecto, el G7 ha impulsado la creación de la Fuerza de Tareas de Acción Financiera contra el lavado de dinero (FATF). Durante la década del noventa, se formularon numerosos principios, posteriormente actualizados en el año 2000, que incluyen la tipificación como delito del lavado de dinero, normas de identificación de clientes del sistema financiero, normas de control interno, obligación de informar al regulador en caso de operaciones sospechosas, mecanismos de supervisión coordinada con el Poder Judicial y Ministerio de Justicia, acuerdos internacionales entre organismos de control, etcétera.

En el año 2000, se efectuó una evaluación sobre el cumplimiento de los principios establecidos y se detectaron 15 países que no cumplían con los estándares mínimos.

Se deben tener en cuenta también los efectos económicos y extraeconómicos del lavado de dinero en las sociedades. Si bien estas actividades no generan *per se* crisis financieras, están asociadas con de-

bilidades en los sistemas financieros, manipulación de los mercados de capital y otras actividades fraudulentas. Particularmente, se debe prevenir el endeudamiento –muchas veces autopréstamos–, vinculado a dinero ilícito, la adquisición de sectores económicos lícitos como pantalla de estas operaciones, lo que implica la necesidad de una amplia cooperación entre reguladores, actividades judiciales, policiales e impositivas.

Sin embargo, si se hace un análisis global de la acción regulatoria y de la política de formulación y monitoreo del cumplimiento de los códigos y estándares, vemos que el énfasis y el esfuerzo de los organismos de regulación internacional se centraliza más en las insuficiencias propias de los mercados de los países en desarrollo que en problemas vinculados con la arquitectura global del mercado y del mencionado sistema de actividades.

Actividades del Financial Stability Forum

Se ha visto ya que las preocupaciones de los países centrales por los efectos sistémicos potenciales de las crisis que eclosionaron en los últimos años en el marco de la globalización financiera dieron lugar a propuestas de reformas de la arquitectura financiera internacional. A tal efecto crearon en 1998 el Financial Stability Forum (FSF). Desde entonces este organismo "virtual", como se explicó, y los diversos organismos internacionales y gobiernos que lo integran, han desarrollado sus actividades y adoptado decisiones de importancia a través de cuatro grupos de trabajo, que tratan cuestiones vinculadas con los inversores especulativos altamente apalancados (*hedge funds*); la implementación de códigos y estándares en los sistemas financieros; la regulación de plazas *off shore*; y las corrientes de capital. Veamos ahora lo avanzado en esas áreas, cuya importancia no puede subestimarse.

Antes de entrar en la consideración de esas cuatro áreas, cabe señalar que la prioridad que dentro de las mismas asignan los grupos de trabajo del FSF muestra el sesgo en el enfoque de los organismos internacionales y del propio G7. En efecto, estos se han concentrado mucho menos en factores desestabilizantes de los flujos de capital que dependen de regulaciones de organismos y gobiernos centrales que en problemas que hacen más a la administración por los países emergentes de sus compromisos y de sus sistemas financieros: volumen y composición de la deuda, regulación y supervisión financiera, equilibrios macroeconómicos, seguridad y transparencia de la información, incentivos a la inversión externa, etcétera.

El sesgo en el esfuerzo de los organismos internacionales de concentrarse mucho más en los países de la periferia que en problemas globales no es independiente, por supuesto, de la asimetría de poder

entre las naciones desarrolladas y el resto del mundo, reflejada en la estructura de gobierno de esos organismos. Pero cabe señalar también que hace ya mucho tiempo –desde la década del setenta– que los países periféricos han dejado de unirse para una efectiva defensa de sus intereses, salvo raras excepciones.

Regulación de los flujos de capital y actividades de los inversores especulativos

Revisando posturas anteriores a favor del desmantelamiento de todo control de capital, en el análisis posterior a las crisis –tanto a nivel académico como en informes de los propios organismos internacionales más ortodoxos– no han faltado referencias a cómo la aplicación de controles selectivos de capitales había inmunizado a varios países de las crisis financieras, a diferencia de otros que habían abierto abruptamente la cuenta capital con un sector financiero débil y habían amplificado con políticas ortodoxas sus desequilibrios macroeconómicos.

Un avance significativo se observa en la preocupación por los desequilibrios financieros internacionales que causaban operaciones de los *hedge funds*. Si bien el énfasis se había centrado más en el grado de dependencia de los países emergentes que en el financiamiento con estos inversores, finalmente la evidencia de los problemas generados en los sistemas financieros globales –y en algunos casos de ataques sobre monedas fuertes– por esos fondos altamente especulativos y sus formas de financiamiento llevó a modificar las normas bancarias en los países desarrollados. Así, a través de los Concordatos de Basilea se establecieron normas más estrictas a efectos de desalentar el crédito que los bancos pueden otorgar a inversores especulativos, pero sin avanzar mucho más en la senda del documento preparado por el presidente del Banco Central de Alemania, Hans Tietmeyer, en oportunidad de la primera reunión del FSF en febrero de 1999 a solicitud del Grupo de los 7, que recomendaba directamente "regular a los inversores especulativos no regulados" (sic).

Nuevamente, haciendo una analogía con los estándares, códigos y normas recomendadas a los países en desarrollo con otra dimensión de las relaciones internacionales, pareciera ser que se trata de vender escudos misilísticos a nivel mundial y no de detener la carrera armamentista. Habría que ver quién se beneficia en el caso de las finanzas con la venta de armas y de escudos (financieros).

Regulación de conglomerados financieros

Un rasgo de la globalización financiera es la provisión de financiamiento y servicios financieros en forma integral, por conglomerados o *holdings* integrados por bancos, compañías de seguros, casas de bolsa, e inver-

sores institucionales (tanto fondos de pensión como fondos mutuos de diversa naturaleza). Como contrapartida, los entes de regulación a nivel nacional e internacional actuaban de manera fragmentada y sin coordinación. Estos grupos financieros suelen aprovechar brechas regulatorias para obtener mayores ventajas, lo que tiende en muchos casos a comprometer la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. En muchos países emergentes los bancos han generado y conforman grupos financieros que controlan una parte muy significativa de los inversores institucionales locales como fondos de pensión, fondos mutuos, sociedades de bolsa y compañías de seguro. Tal integración presenta grandes desafíos a los reguladores para proteger a los inversores de prácticas desleales relacionadas con operaciones entre compañías vinculadas o acuerdos de grupos oligopólicos.

En varios países se han integrado entes de regulación nacionales para evitar estas brechas regulatorias. El Financial Service Authority (FSA) de Gran Bretaña es el caso paradigmático; este ente agrupa en un solo organismo a los reguladores de bancos, valores, pensiones, fondos mutuos y seguros. Entre otros países con entes reguladores integrados podemos citar también a Japón, Corea, los países nórdicos, Bélgica, Holanda y aun Bolivia y Costa Rica en América Latina. El ejemplo de acción multinacional lo ofrece nuevamente Europa.

En marzo de 2000, la Unión Europea encargó a un grupo de personalidades que presentaran un plan de acción de mediano plazo para desarrollar los servicios financieros en Europa. En ese marco, el comité de "Wise Men" (hombres sabios) presidido por Alexandre Lamfalussy, ex presidente del BIS, recomendó –entre otras iniciativas– que los países unificaran sus entes reguladores para mejorar su regulación y poder competir exitosamente con el mercado de capitales de EE.UU.

Más allá del modelo de regulación elegido y asumiendo que la unificación no implica integración efectiva de las funciones y que existen ventajas y desventajas en los distintos modelos, resulta clave cuanto menos una profunda interacción de los reguladores nacionales de los mercados de capital y una coordinación a nivel internacional para reducir los riesgos de la fluidez que caracterizan a los mercados internacionales de capital en el marco de la globalización financiera contemporánea.

Regulación de los centros *off shore*

Existen centros financieros *off shore* en naciones como Suiza, Luxemburgo, Singapur, Panamá, en ciudades como Londres, en las islas del Canal de la Mancha, en varias islas del Caribe y el Pacífico, por citar algunos. Su origen estuvo asociado al de los euromercados, que proveyeron seguridades para la Unión Soviética en el manejo de sus reservas en

dólares, pero también a la creación de paraísos fiscales para empresas y personas que buscaban evitar o reducir pagos de impuestos. La "extraterritorialidad" de estos centros también ofrece facilidades para operar discretamente, con mínimas regulaciones, en movimientos financieros muchas veces vinculados con ilícitos bancarios, fiscales, de lavado de dinero, etcétera.

El grupo de trabajo del FSF encargado de estudiar la regulación de centros *off shore* propuso una metodología para clasificarlos en función de su nivel de supervisión y cooperación con entes reguladores de otros países. Se proponía monitorear en qué medida los centros *off shore* tomaban decisiones prudenciales y compromisos de mínima transparencia informativa, en particular en lo referido a temas de lavado de dinero. En tal sentido, se los clasificó en tres categorías: la primera, agrupando a los que tenían adecuadas normas y supervisión y eran cooperativos con reguladores mundiales; la segunda, a los centros que eran cooperativos pero con un nivel inadecuado de supervisión; y por último, los que tenían deficiente supervisión y no estaban dispuestos a cooperar con el resto del mundo.

Aunque hasta el momento el FSF y el G7 no avanzaron en la implementación de medidas concretas para obligar a los centros más desregulados y sospechados de tolerar actividades ilícitas a que prevengan y controlen dichas actividades, las crecientes presiones políticas y financieras los han obligado a una mayor cooperación con los países perjudicados por operaciones ilícitas. Y eso ya es un avance importante en la regulación internacional de los movimientos de capital.

Probablemente, los hechos terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 y la quiebra de Enron en diciembre de ese año –donde quedó demostrado que sus fuertes pérdidas se ocultaban a través del uso de firmas vinculadas radicadas en centros *off shore*– generen una mayor demanda de control de las operaciones financieras relacionadas con operaciones ilegales. De todos modos, el peso de los intereses en juego permite abrigar dudas sobre el desmantelamiento de estos centros que facilitan operaciones vinculadas con tráfico de armas y drogas, corrupción, terrorismo insurgente y de Estado, etcétera.

Sistemas cambiarios

La elección de los sistemas cambiarios fue y es la piedra angular tradicional de cualquier arquitectura del sistema monetario internacional, como lo fue el patrón oro entre finales del siglo XIX y principios del XX y el patrón de cambios oro-dólar entre 1945 y 1973.

Luego de años de estabilidad con tipos de cambio fijo en el mundo de Bretton Woods, hemos visto fuertes movimientos y una profunda volatilidad en los tipos de cambio.

En los años ochenta, esta volatilidad se expresó en el fortalecimiento del dólar hasta 1985, seguido de su abrupto debilitamiento. El Grupo de los 5, luego ampliado a 7, generó acuerdos (Plaza 1985 y Louvre 1987) para intervenir en los mercados cambiarios y reducir estos desequilibrios.

Los desequilibrios cambiarios internacionales muchas veces han generado situaciones de crisis tanto en la periferia como en los centros, como lo muestran la crisis europea de 1992, la del yen en la mitad de la década del noventa, etcétera.

Estas intervenciones generalmente coordinadas entre los bancos centrales de EE.UU., Alemania y Japón han servido para dar fuertes señales a los mercados, más allá de divulgar que la capacidad de las reservas internacionales es infinitamente menor a los activos de corto plazo en poder de inversores internacionales.

No obstante, esta asimetría se compensa cuando existen acciones estratégicas y concertadas de los países centrales, sin olvidar que estas no pueden de por sí prevenir corridas ante profundos y persistentes desequilibrios económicos, como fue el caso de la libra esterlina y otras monedas europeas en 1992.

La introducción del euro no sólo simplifica el mapa monetario europeo y le permite reducir los costos transaccionales entre las monedas nacionales, sino que introduce la posibilidad de generar una moneda con capacidad transaccional y reserva de valor, con capacidad potencial de discutir la supremacía del dólar como moneda hegemónica mundial y que de hecho es la herramienta monetaria al servicio de un proyecto estratégico regional.

¿Qué ocurre por el lado de los países emergentes? Desde el punto de vista de los tipos de cambio, los centros están recomendando esquemas binarios absolutos para los países en desarrollo. Algunos autores pregonan las virtudes de la libre flotación de la moneda y otros se inclinan por esquemas de cajas de conversión o, lisa y llanamente, por la adopción de una divisa extranjera fuerte que elimine la moneda local.

Los argumentos para promover la flotación libre de la moneda radican en que este esquema minimiza la entrada de flujos de capital de corto plazo, debido a que no otorga un seguro de cambio implícito para aprovechar altas tasas de interés en moneda local por un lado, y en que da más flexibilidad a la economía sin provocar deterioro de competitividad, por otro.

Además, el ajuste se produce en el precio y no en la cantidad de reservas, lo que permite mantener un *stock* de reservas como medida de defensa. No obstante, otros reconocen las virtudes del tipo de cambio fijo como ancla para estabilizar los precios, dar confianza y mayor transparencia en los precios.

La elección del sistema cambiario depende de las particularidades nacionales y del contexto histórico, particularmente de la experiencia hiperinflacionaria, el nivel de dolarización de activos y pasivos y el momento del ciclo económico.

Queda claro que ningún sistema cambiario es para siempre y que ninguno tiene virtudes *per se*. Como en todo, hay que ser pragmático y elegir el sistema que mejor se adapte a la realidad local y al momento histórico en cuestión.

Pero está probado que lo relevante es el contexto global y las buenas políticas internas más que la política cambiaria elegida. Con aquellos dos requisitos funciona casi cualquier sistema cambiario y, por el contrario, ninguno funciona en ausencia de estos equilibrios globales y nacionales.

Otras iniciativas. Manejo de reestructuraciones de deuda

Las crisis aguzan el ingenio y son terreno de prueba y confrontación de acreedores, deudores, intermediarios y árbitros, incluyendo entre estos a los organismos internacionales, a pesar de que su imparcialidad es muy cuestionable –pues hasta ahora los propios acreedores han salido con menos pérdidas, y a veces hasta con ganancias, como puede comprobarse en la abundante literatura analítica de cada episodio de crisis, además de su insistencia en los "riesgos morales" y la asimetría de información y de poder.

La aspiración a una nueva arquitectura financiera internacional engloba, en cierto modo, a muchas de las iniciativas sugeridas y algunas de las ya puestas en práctica. Pasemos revista ahora rápidamente a otras que han surgido de distintos actores y que se mantienen en las discusiones sobre lo necesario, lo conveniente y lo posible.

Diversas iniciativas tienden a proteger, en casos de crisis, intereses de acreedores y deudores. Obviamente, se trata de que estos últimos, países en desarrollo en general, reduzcan los costos económicos y sociales de las crisis; para los acreedores, asegurar que recuperen capitales invertidos con riesgo indefinido. Desde una perspectiva más global, siempre se busca proteger a los sistemas financieros nacionales e internacionales. Desde los países centrales, se procura amparar a sus propias instituciones de los efectos de las crisis y limitar la caída en las exportaciones a países en crisis. Muchas veces, claro está, existen relevantes razones geopolíticas, como en el notorio caso de Rusia.

Enumeraremos aquí algunas de las principales iniciativas que no cabría incluir entre las consideradas en el marco del Financial Stability Forum, aunque sí podrían caber en las reformas para una genuina nueva arquitectura financiera y monetaria internacional.

Es conocido el caso de las reestructuraciones de deudas de países latinoamericanos a comienzos de los noventa, popularmente llamadas

"planes Brady", con garantías de organismos internacionales y aun de bonos del Tesoro de los EE.UU. Cabe señalar que hubo casos de reestructuraciones de deuda pública con posterioridad, en países como Rusia, Pakistán, Ucrania y Ecuador. El argumento es que de esta forma la deuda se hace más "pagable", y que los acreedores preferirán reducir un gran riesgo de pérdida de capital al costo de un menor retorno (siempre la valoración de un activo financiero se relaciona con el riesgo que el mismo implica). Parecería que los resultados de la refinanciación de la deuda argentina pueden ser un caso testigo de este tipo de negociaciones para crisis futuras.

Existen propuestas de varios economistas de reputación internacional –y de la academia de EE.UU.– para que se reconozca una quita o pérdida del capital (en el caso argentino, economistas de prestigio han propuesto quitas de hasta el 75% del capital) con el argumento básico que sostiene que de otra manera la deuda sería impagable para los deudores. Vale decir, reconocen que la crisis que se viene no es de liquidez sino de solvencia o capacidad de pago a mediano plazo. Otros enfoques manifiestan que las reestructuraciones o los canjes deben efectuarse en condiciones de mercado, postergando pagos o reduciéndolos mediante la existencia de garantías de organismos internacionales o de recaudaciones del deudor.

Otras iniciativas proponen que los países que se vean amenazados por crisis de pagos recompren su deuda con descuento, fijando un precio piso, con financiamiento de organismos internacionales, ya sea bajo esquemas voluntarios u obligatorios. Hay quienes sugieren que sólo se acepte reestructurar la deuda de países que refuerzan su sistema financiero para evitar el riesgo sistémico, facilitando la adquisición de bancos locales por extranjeros (este fue el modelo de Argentina después de la crisis de 1995, y fortaleció ese sistema pero no evitó la crisis de arrastre por sobreendeudamiento, desequilibrios macroeconómicos o fenómenos globales).

En oportunidad de la crisis argentina de 2001 el FMI promovía el fin de los paquetes de rescate (según el paradigma republicano) por la cuestión del *moral hazard* y se analizaba la posibilidad de "bendecir" la cesación de pagos temporal de un país y el otorgamiento de financiamiento sólo en el marco de una "reestructuración amistosa" de la deuda, además de la aplicación de salvaguardas judiciales en las jurisdicciones de los países centrales para proteger al deudor de la posibilidad de litigios y embargos promovidos por inversores que no se avinieran a renegociar la deuda. Sin embargo, Argentina no aceptó la reestructuración de la deuda, lo que unido al mantenimiento de la convertibilidad provocó el colapso económico y social de diciembre de 2001.

Un conjunto de propuestas apuntaba a la aplicación de leyes de quiebras más flexibles, que se usan en países desarrollados ante crisis

cuyo epicentro está en gobiernos y mercados de países periféricos. Se trataría de evitar "quiebras" de consecuencias sistémicas, facilitando reestructuraciones más rápidas y con menos costos y reduciendo así los peligros del círculo vicioso devaluación-incobrabilidad de préstamos-caída del sistema financiero. En los países como EE.UU., donde estas normas se aplican a situaciones de quiebra privada, de lo que se trata es de preservar a acreedores y deudores alineando sus intereses. Para ello se otorga nuevo financiamiento en condiciones privilegiadas a la empresa, para que pueda seguir funcionando con la expectativa de regularizar su situación financiera. Interesante es también el caso de Canadá, que en 1998 promovió una ley similar para quiebras de entidades públicas, particularmente municipales. La misma directora gerente del FMI, Anne Krueger, efectuó una propuesta en tal sentido que ha sido archivada.

Finalmente, hay propuestas más globales, surgidas en los países al borde de ataques de crisis, donde se contempla la reestructuración programada de los pasivos externos en general, incluyendo pagos de capital e intereses de deudas públicas y privadas, así como remesas de utilidades y dividendos de empresas extranjeras con negocios en el país al borde de la crisis, en el marco y como parte de un programa de desarrollo de mediano plazo que devuelva la solvencia al país en crisis.

Consideraciones finales

El G7 ha destacado que la crisis argentina no generó contagio (salvo Uruguay) debido al "éxito" de las reformas globales en el sistema financiero internacional, aunque la crisis afectó también a Brasil y a otros países del Cono Sur. Pero más allá de algunos avances –mayor transparencia de la información, restricciones crediticias a los *hedge funds*, entre otros–, la lista de temas pendientes para una adecuada regulación global es aún frondosa.

Entre los más importantes se encuentran la discusión sobre el rol que debe cumplir el FMI y otros organismos internacionales nacidos en Bretton Woods, que básicamente continúan con funciones y recursos (funcionales a un mundo de tipos de cambio fijo, bajo desarrollo de ingeniería financiera y telecomunicaciones, restricciones a los movimientos de capital, etc.) inadecuados en el contexto actual.

Existe evidencia de que los períodos de mayor crecimiento y menor volatilidad a nivel mundial coinciden con la existencia de un "orden" monetario global (patrón oro de 1870 a 1914 o Bretton Woods de 1945 a 1973).

La necesidad de la reforma de la arquitectura global no sólo es sostenida por la "heterodoxia" o desde los desesperados funcionarios de países en crisis; surge también de recientes altos funcionarios de dichos organismos internacionales (Fisher, Stiglitz), de autores de insospecha-

ble ortodoxia como Meltzer y Sachs, e incluso hasta hace poco, de algunos actuales funcionarios de EE.UU.

El problema del endeudamiento de los años noventa es un claro ejemplo de las responsabilidades compartidas. Si bien las dirigencias latinoamericanas, y en última instancia las sociedades, tienen una enorme cuota de responsabilidad por las crisis, la responsabilidad externa es también significativa.

Por un lado está la responsabilidad del G7 por la falta de una adecuada arquitectura del sistema financiero internacional, que incluye groseras fallas en la regulación financiera global. Por otra parte está la responsabilidad por el inadecuado funcionamiento de los organismos internacionales tanto en su rol de prestamistas de última instancia como en las condicionalidades asociadas a los créditos de los mismos.

Resulta evidente el claro conflicto de intereses del FMI cuando presiona por políticas macroeconómicas y estructurales en beneficio de sectores de intereses como los acreedores privados, los bancos internacionales, las empresas transnacionales que controlan servicios públicos privatizados, etcétera.

Por otra parte, los bancos intermediarios y los gestores de fondos que han asesorado mal a los inversores minoristas, para que adquieran activos riesgosos y financiaran a países en situación inviable a cambio de jugosas comisiones, son además co-responsables por las crisis; y esta responsabilidad alcanza también a los reguladores de valores de los países desarrollados que no intervinieron para prevenir el sobreendeudamiento, que en última instancia iba a perjudicar a ciudadanos de esos países, y a los deudores, en beneficio de unos pocos intermediarios financieros.

Resulta claro que los fondos disponibles en los organismos internacionales son claramente insuficientes para la prevención de crisis. Además está en discusión hasta dónde y cuáles deben ser las condicionalidades que imponen estos organismos. Frecuentemente, las políticas inducidas por ellos han fracasado. El "recetario" no es extrapolable mecánicamente *urbi et orbi*.

Si bien el reciente informe de la Oficina de Evaluación Independiente, que creó el FMI para evaluar su acción en el caso argentino, exhibe una tenue autocrítica por el rol del organismo en el manejo de la situación en los noventa, en la práctica el documento no sólo es parcial sino que además no se traduce en un cambio concreto del accionar del FMI en el presente.

Por cierto, el FMI sigue exigiendo superávits fiscales incompatibles con el crecimiento, reformas estructurales que han fracasado en los noventa para obtener el desarrollo económico y social e incluso han virado desde formular el principio de sustentabilidad a privilegiar la aceptabilidad, en posiciones de apoyo manifiesto a los bonistas en des-

medro de la sustentabilidad y el nivel de equidad ante deudores y acreedores que figuran en sus documentos de políticas de financiamiento a deudores en atrasos, como es evidente en el caso argentino.

Estas políticas generan en última instancia una elevada incertidumbre sobre el manejo de las crisis de los incentivos y de los riesgos futuros asociados.

Además, es incierto todavía el manejo del riesgo moral. Se debate la conveniencia de contar con un prestamista internacional de última instancia, y en qué condiciones debe acudir en socorro de los países en crisis. La indefinición de esta cuestión se traduce en una mala asignación del retorno-riesgo a nivel global, con oleadas de endeudamiento, crisis posterior y una gran incertidumbre asociada con la volatilidad del flujo de capitales.

Pareciera ser que el gobierno de EE.UU. –con Argentina como virtual cobayo– está ahora definiendo algunas de estas políticas (¿no más rescates?). La pregunta es: ¿será así en caso de socios más estratégicos o países más grandes o sensitivos?

Resulta absolutamente imprescindible definir reglas de juego claras y estables a nivel global para administrar las crisis y políticas que tiendan a disminuir las profundas asimetrías económicas entre los países centrales y en desarrollo, en un marco democrático, y de verdadero capitalismo competitivo; esto último resulta contradictorio con algunas políticas de los propios países centrales (subsidios agrícolas). "Haz lo que yo digo...".

Atendiendo a que desde los países centrales se formule el precepto de que no se gaste el dinero de los americanos (simbolizados en el simpático granjero de Iowa o el serio dentista de New Jersey) para financiar la "juerga" de deudores e inversores especulativos, resulta claro que la verdadera solución (prevención de crisis globales) pasa por la reingeniería de la "autopista", lo que implica mucho más que poner algunos lindos carteles a la vera del camino. Y que cualquier reforma en los países en crisis no es "sustentable" sin apoyo financiero y reformas orientadas al crecimiento.

Resulta lógico, desde la perspectiva del G7, que no debería haber financiamiento sin un plan sustentable, pero no hay sustentabilidad sin financiamiento. La sustentabilidad implica simultaneidad, o al menos señales claras internas y externas. Para curar se requiere un hospital con buenos médicos, diagnóstico y prescripciones adecuadas, que el paciente reconozca la realidad y se cuide (y fondos que no lleguen para el sepelio).

La ausencia de una adecuada arquitectura financiera internacional, responsabilidad central del G7, puede derivar en sucesivas crisis globales que desgarren aún más el tejido social y los valores democráticos de los países emergentes, y repercutan en los propios países

centrales. ¿Es ese el objetivo de EE.UU. y de sus socios europeos? Incluso algunas de estas amenazas totalitarias generaron alertas electorales en Europa. ¿Por quién doblan también entonces las campanas, señores del G7?

Bibliografía

Davidson, P. 2000 *Is a plumber or a financial architect needed to end global international liquidity problems?* (Nueva York: World Development).

Financial Stability Forum 1999 "Ongoing and recent work relevant to strengthening financial systems". En <www.fsforum.org>.

Fondo Monetario Internacional 1999 *Report of the managing director to the interim committee on progress in strengthening the architecture of the international financial system* (Washington DC: FMI).

Fondo Monetario Internacional 2000 *Report of the managing director to interim committee on progress in strengthening the architecture of the international financial system* (Washington DC: FMI).

IFIAC-International Financial Institutions Advisory Commission 2000. En <www.house.gov/jec/imf/meltzer.htm>.

Kokotsi, Elle 2006 *All G7/8 Commitments, 1975-2006* (G8 Research Group). En <www.g8.utoronto.ca>.

Correa, Eugenia. **Reformas financieras en América Latina. Moneda e instituciones para el desarrollo.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/09Correa.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Eugenia Correa*

Reformas financieras en América Latina

Moneda e instituciones para el desarrollo

Introducción

Cuando se intenta construir un pensamiento económico latinoamericano en temas de moneda, tipo de cambio, tasa de interés, crédito, bancos, financiamiento, finanzas, etc., se encuentra que son los temas más susceptibles a la crítica y descalificación por parte de las ideas dominantes. Son también los temas en donde las ideas teóricas más ortodoxas dominan e impregnan muchos análisis, desde los relativos a la deuda externa hasta aquellos relacionados con el gasto público y el equilibrio fiscal. Se han repetido hasta el cansancio ideas como: déficit cero, superávit presupuestal, finanzas públicas sanas, política monetaria prudente, estabilidad de precios a toda costa, tipo de cambio realista, etc. Cualquier idea que poco se distancie de esta doctrina de la salud macroeconómica es inmediatamente descalificada y borrada con el argumento de la globalización y la estabilidad para atraer capitales externos. Además, estos son los temas más sensibles a la estructura de dominación actual, en donde los megaconglomerados financieros ocupan el primer sitial en la definición de las estrategias y políticas de los estados nacionales, tanto

* Profesora Titular del Posgrado de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

en el mundo desarrollado como en muchos de los países en desarrollo a través del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Las más importantes decisiones de política monetaria y financiera para el caso del mayor número de países y seres humanos son tomadas por el FMI y los grupos de acreedores, cerrándose la puerta a toda la gama de políticas anticíclicas y de desarrollo. Durante los últimos lustros han cambiado significativamente la composición institucional de los mercados por todo el orbe. La apertura y desregulación prevaleciente y el enorme volumen de activos financieros en manos privadas están limitando la acción de un buen número de autoridades financieras y gobiernos nacionales, y conduciendo a sucesivas crisis financieras y bancarias. El mundo entero, casi sin fronteras económicas, se ha convertido en la gran arena de la confrontación de entidades megaconglomeradas, frente a estados nacionales muchas veces incapaces, complacientes o cómplices. Por su parte, América Latina ha sido desde hace más de treinta años el laboratorio para la ejecución de las políticas económicas y cambios institucionales ideados desde Washington, acomodados al juego de intereses, diversos e incluso contradictorios, prevalecientes entre acreedores, autoridades financieras y empresarios de algunos países desarrollados con negocios en expansión transnacional.

En este trabajo se efectúa un breve recuento de la expansión de consorcios financieros extranjeros y principales tendencias actuales en crédito y cambio institucional bajo los esquemas de reforma del BM. Posteriormente, se hace un análisis de las principales lecciones para América Latina de la actual ruptura de las estructuras financieras en la región. Finalmente, a partir de lo anterior, se presentan algunas líneas para el debate del cambio estructural del financiamiento del desarrollo para la región.

Bancos, competencia y jerarquía monetaria

Los sistemas financieros en la región se han transformado como resultado de fórmulas nacionales que buscan la adaptación de los mercados e instituciones a la nueva competencia abierta en los mercados financieros internacionales crecientemente globales. Sus reformas han sido impulsadas por las políticas de ajuste y cambio estructural recomendadas por el FMI y el BM. En los años noventa, el sector financiero fue nuevamente objeto de la presión competitiva mundial que impuso la modernización tecnológica y la innovación financiera, lo que condujo a las fusiones y adquisiciones entre bancos locales, a la privatización de importantes bancos públicos y a la formación de consorcios financieros. En estos años, la competitividad de los grandes bancos privados en la región pasó a depender en gran medida del volumen, costo y manejo

de sus líneas de crédito internacionales y de sus flujos en divisas. A su vez, ambos resultan del nivel de internacionalización de sus clientes, del comportamiento estable de la inflación y del tipo de cambio, así como de la evaluación de las agencias calificadoras de riesgo.

En realidad, esta nueva etapa en la apertura implicó para los bancos locales una presión competitiva enorme y distinta, puesto que sus actividades de intermediación en moneda extranjera dependen del estado de liquidez en que se encuentra el mercado financiero internacional, específicamente del volumen y costos de la oferta de fondos procedente de sus propios competidores (Correa, 1995). Por otro lado, los empresarios e inversionistas locales fueron incrementando su demanda de servicios financieros en moneda extranjera y deslocalizando depósitos hacia bancos domiciliados en el extranjero.

Los procesos de dolarización de las economías y del balance de los bancos domésticos contribuyeron de manera directa a la fragilización y, eventualmente, a la quiebra bancaria en algunos países, entre ellos, de las mayores economías: Argentina, Brasil y México. Los bancos domésticos no expandieron sus actividades extraterritoriales al ritmo que sus economías, cada vez más abiertas y con mayor presencia de empresas extranjeras, les demandaban. Requerían de importantes socios-competidores a fin de satisfacer la demanda de servicios financieros en crecimiento, por ejemplo, cuando se presentan salidas de capitales locales que se internacionalizan, o bien flujos de intereses y utilidades obtenidos por los capitales extranjeros en inversiones directas y de cartera, e incluso los compromisos derivados de la deuda externa pública y privada.

Las mayores economías de la región no poseen las condiciones para encontrar y desarrollar fuentes crecientes de flujos en moneda extranjera al ritmo en que les requieren las tasas de interés de sus diversos pasivos externos, las condiciones de precios relativos entre las exportaciones y las importaciones, y las utilidades repatriadas. Esta globalización abrió una presión competitiva entre bancos con monedas fuertes y débiles, presión que se internaliza con la presencia de filiales y subsidiarias a fines de los noventa, modificando el posicionamiento relativo de los bancos locales públicos y privados y la posición cambiaria de las monedas locales hacia mercados cambiarios conglomerados y administrados.

Consorcios extranjeros en América Latina

Los servicios financieros indispensables en los flujos de inversión de cartera y directa, así como en la colocación de bonos de deuda de empresas privadas y gobiernos, desde los años noventa han sido otorgados principalmente por instituciones financieras extranjeras. A diferencia

de los años de expansión de la deuda externa pública, cuando los flujos de capital fueron crédito sindicado con la participación de los grandes bancos en expansión internacional, estos flujos son principalmente intermediados por bancos de inversión, corredurías y fondos de inversión diversos, que en el curso de unos cuantos años se desarrollan como verdaderos consorcios financieros. Fondos de inversión de todo tipo canalizan capitales hacia algunos países de la región aprovechando: la atractiva rentabilidad de títulos gubernamentales; la incorporación al mercado de valores de empresas locales con ofertas públicas iniciales; la participación en los lucrativos negocios de bursatilización, emisión y colocación de bonos, así como el arbitraje de tasas de interés. Estos flujos han tenido una rentabilidad basada principalmente en las ganancias procedentes de las empresas privadas recientemente incorporadas al mercado de valores o de empresas privatizadas. En ambos casos sus valores fueron creando mercado y buscando un precio que permite ganancias extraordinarias a las instituciones financieras participantes.

La dinámica inversión extranjera directa (IED) hacia América Latina entre 1996 y 2001 se explica principalmente por las adquisiciones de empresas locales por parte de empresas extranjeras, particularmente en Brasil, Argentina, México y Chile (incluyendo bancos y otros servicios financieros en los casos de México, Argentina, Chile, Venezuela, Perú y en menor medida Brasil). Según el Banco Mundial (2002), de 1998 a 2001, la IED hacia la región alcanzó casi 310 mil millones de dólares y en esos mismos años las remesas de utilidades ascendieron a más de 82 mil millones, es decir casi un 27% de la misma. Según información de la CEPAL, el pago de utilidades de la inversión extranjera promedia más del 36% de dichos flujos anuales, mientras que los intereses de la deuda externa pagados anualmente representan el 7,4% de su saldo total.

Así, los consorcios financieros extranjeros han avanzado de diversa manera su posición en los mercados de las mayores economías. A partir de la ola de quiebras financieras en varios países latinoamericanos y del proceso de consolidación bancaria mundial de los últimos años de la década del noventa, iniciaron una nueva ola de expansión a través de la adquisición de varios de los mayores bancos de la región. En la segunda mitad de los noventa, el curso de la sucesión de las crisis financieras de México, el sudeste asiático, Rusia y el fondo estadounidense Long Term Capital Management, desató una nueva ráfaga competitiva entre los más importantes consorcios financieros de talla internacional. La consolidación financiera mundial permitió a los consorcios internalizar y administrar, al menos en parte, los mayores niveles de riesgo y el incremento de costos asociado. A su vez, ello explica la expansión y posicionamiento de estos consorcios financieros hacia mercados que se evaluaron en crecimiento, como los de Europa del Este, América Latina

y en menor medida Asia, expandiéndose en la búsqueda de tamaño, competitividad, internalización del riesgo y control de la liquidez. De ahí el aumento del control extranjero, en el transcurso de menos de 5 años, sobre bancos en países como República Checa, Hungría, Polonia, Argentina, Chile, Perú, México, Colombia, Venezuela y en menor medida Brasil, Corea, Malasia y Tailandia.

Los consorcios financieros que fueron alcanzando una rápida presencia en América Latina a través de la compra de bancos existentes, principalmente privados, son: Citibank, BBVA, BSCH, HSBC, ABN-AMRO y Scotiabank, operando como filiales y tomando una posición de importancia sistémica. Otros grandes consorcios financieros tomaron posiciones de menor cuantía, creando nuevos bancos y prosiguiendo el modelo de banca de mayoreo y con poca participación en el mercado.

En contraste con lo sucedido en los países desarrollados de Europa, Estados Unidos y Japón, en donde los bancos extranjeros no alcanzan a tener una posición sistémica en el mercado, en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Venezuela tienen una presencia creciente a partir de 1994. Su participación venía siendo importante y estable en Uruguay, Panamá, Aruba y Bahamas, mientras que permanece escasa y estable en Cuba, Ecuador, Guatemala y Nicaragua. Considerando solamente el universo de los mayores bancos de la región, los bancos estatales mantienen una porción importante del mercado en Brasil y Argentina.

En particular, las entidades financieras españolas BBVA y BSCH encontraron en América Latina el medio para consolidar su proceso de internacionalización, logrando un tamaño y competitividad acorde a las nuevas condiciones de conglomeración de esos años, lo que puso a su alcance la posibilidad de una explotación global de sus recursos y capacidades tecnológicas y organizativas, así como la diversificación e internalización del riesgo. En general, América Latina les representó una oportunidad única, pues los mercados de los países de la Unión Europea son mercados maduros, con adquisiciones escasas y alto costo. Además, acompañan el posicionamiento de empresas españolas en expansión hacia la región como Telefónica, Repsol e Iberdrola. BBVA administra fondos de pensión en varios de los más importantes países de América Latina, con más del 30% del mercado y 12 millones de clientes, mientras que en España tenía en 1999 el 14% del mercado con menos de 500 mil clientes. Por su parte, BSCH con el 15,6% del mercado de fondos de pensiones en España, tiene en América Latina más de 4 millones de clientes, lo que proporciona a ambos un flujo de fondos constante y de magnitud considerable. Estos dos consorcios controlan hacia el año 2001 el 45% del mercado de fondos de pensión en la región y sus operaciones en América Latina representan aproximadamente un tercio de sus activos y de su rentabilidad.

En la segunda mitad de los noventa, los bancos extranjeros tuvieron un rápido crecimiento en la captación, avanzando en su posicionamiento de mercado y desplazando a bancos privados y estatales, especialmente en Argentina, Brasil, Chile y México. Las utilidades obtenidas en la región por este grupo de bancos dieron un salto en unos cuantos años, cuando pasaron del 4,9 al 22,8% entre 1998 y 2000, respecto de las utilidades totales de los cincuenta mayores bancos. Sin embargo, no puede comprobarse que su presencia haya significado un descenso en los márgenes y en las tasas de interés.

Riesgo local, ganancia global

El cambio en la propiedad de las instituciones financieras convirtió a grandes bancos locales en filiales de bancos extranjeros, estos inician la presente década con una participación de mercado por sus activos superior al 45% en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú, Paraguay, Venezuela y Uruguay (CEPAL, 2002b).

El crédito local al sector privado y los depósitos bancarios en las mayores economías han descendido desde mediados de los años noventa, especialmente en México, Brasil y Argentina. Las tasas de interés activas reales no han caído a los niveles presentes en los mercados financieros de los principales socios o a las cobradas por las matrices de los bancos extranjeros en sus propios mercados. Así, las empresas locales de gran tamaño, nacionales o extranjeras, han debido acudir al mercado internacional para financiar sus actividades e incluso refinanciar pasivos. Por ello, la deuda privada externa de 25 mil millones de dólares en 1990 alcanzó los 307 mil millones en 2003 para toda la región, pero en particular y en mayor cuantía en esos tres países.

En los primeros años de la presente década, la prolongada debilidad económica de la región y sus mayores economías afectó el nivel de rentabilidad de las filiales bancarias, especialmente en Argentina, y menos en Brasil; y en los años 2002 y 2003, a los bancos con matriz europea debido a la caída del dólar frente al euro. Sin embargo, en México han alcanzado un nivel récord debido principalmente a los rendimientos otorgados por los bonos de rescate bancario, bonos que gravitan crecientemente en la cartera crediticia de los bancos y que generan atractivos rendimientos a los mayores bancos, todos ellos de propiedad extranjera.

Así, a partir del desencadenamiento de la crisis financiera Argentina en 2001, los mayores bancos extranjeros disminuyeron su posición y aumentó la presencia de los bancos estatales. Argentina había llegado a representar, por el nivel de sus utilidades en 2000, la posición regional más importante para algunos consorcios financieros como BBVA, BSCH, HSBC y Citibank, seguida por Chile. Sin embargo,

a partir de su crisis y de importantes adquisiciones, Brasil y México se convirtieron en las de mayor importancia. En Brasil, los bancos privados han sido, en los últimos años, más exitosos que los bancos extranjeros (a partir de los resultados netos), mientras que en México ha sucedido todo lo contrario, de manera que este último país se convirtió en 2003 en la posición de mercado más importante en la región.

Las filiales financieras extranjeras toman riesgos locales, pero en tanto los consorcios globales asumen riesgos cambiarios significativos, puesto que sus matrices consolidan sus estados de resultados en sus monedas, principalmente en dólares y euros. De manera que los cambios bruscos en la cotización de las monedas locales afectan directamente sus resultados en el curso de unos cuantos meses.

La nueva presencia extranjera en los mercados financieros de la región ha venido conduciendo a una creciente deslocalización financiera, con desplazamiento del ahorro doméstico hacia entidades financieras domiciliadas fuera del territorio, descenso en el financiamiento local y ascenso del financiamiento externo, al alcance solamente de algunos consorcios. Ello es particularmente notorio para los casos de México, Brasil e incluso Argentina.

Así, los resultados en los primeros años del nuevo siglo, aunque difieren entre los países de la región, en las mayores economías apuntan hacia: un importante desarrollo de bancos e intermediarios financieros extranjeros incluyendo los sistemas de ahorro para el retiro; reducción de depósitos y de financiamiento doméstico al sector privado no bancario con tendencia a la deslocalización; incremento de la deuda privada externa; y mantenimiento de elevadas tasas de interés activas reales.

Lecciones de las recientes crisis financieras y bancarias

Durante los últimos más de treinta años el mundo ha conocido procesos de creciente inestabilidad monetaria y financiera, cuya explicación se encuentra en la constante desregulación financiera que ha destruido los vínculos, estables en la posguerra, entre interés y ganancia. Las pérdidas en riqueza y patrimonio de un mayor y creciente número de países y regiones apenas son comparables a la destrucción político-institucional, y con ella la destrucción de la posibilidad de organizar un gobierno y un poder político nucleado en torno a algún sector dominante con capacidad hegemónica para la construcción de un proyecto alternativo.

Al mismo tiempo se va imponiendo una creciente derechización social y política, dejando a la práctica política, a las organizaciones de la sociedad civil y a los partidos con decreciente legitimidad, desprestigio y pretendiendo en todo caso su extinción. Postulando que la muerte de la política abre el paso al nacimiento de la soberanía del consumidor.

Los sistemas financieros nacionales (corporaciones, instituciones y políticas), lejos de funcionar en el sentido del acrecentamiento de las capacidades productivas y del empleo, se han constituido en un enorme y complejo, aunque a veces no tan complejo, mecanismo de concentración de la riqueza mundial. Así, no parece exagerado señalar que un reducido grupo de megaconglomerados financieros concentran un enorme poder económico-político haciendo de los espacios económicos nacionales arena de su confrontación.

No es posible avanzar en propuestas para un nuevo orden monetario y financiero internacional considerando que se trata de expandir la disciplina de mercado en un mundo financiero competitivo, como sucede con las propuestas del FMI, del BM y de otros actores en torno a la NAFI. Los megaconglomerados tienen una influencia decisiva en la transformación de las estructuras financieras, si bien las autoridades reguladoras y supervisoras dibujan el marco jurídico y normativo sobre el cual operan los intermediarios y a su vez norman, regulan o desregulan la relación de estos con el resto de la economía. Ciertamente, la megaconglomeración financiera les confiere el papel central en el cambio estructural acaecido en los últimos años[1].

Sin pretender aquí, por supuesto, agotar las múltiples experiencias en su diversidad y especificidad, veamos algunas de las enseñanzas para la reorganización monetaria y financiera.

- Las crisis financieras y bancarias son procesos que modifican las relaciones de financiamiento, de precios y de propiedad de los activos financieros y no financieros. Involucran una gama de intereses económico-políticos en confrontación y cambian las relaciones entre los distintos intereses del grupo en el poder en cada espacio económico, incluyendo de manera destacada a EE.UU. en los últimos años.
- Los flujos de crédito que van engrosando la deuda externa de los países en desarrollo no son más que resultado del multiplicador bancario, mientras que el mundo en desarrollo debe pagar con su excedente y riqueza acumulada. Este proceso encuentra su explicación en la inequidad de las relaciones monetarias y financieras.
- Los términos en que, en su curso, se resuelva el conflicto entre prestamistas y prestatarios, crédito y ganancia, establecerán los

1 Por poner algunos ejemplos: el papel que han tenido en los procesos de reestructuración de la deuda externa y en la imposición del Consenso de Washington; en la extranjerización bancaria de la segunda mitad de los ochenta; en la formulación de las reformas financieras para la NAFI; en la transformación del marco jurídico legal y normativo de los sistemas financieros en todo el mundo, incluyendo la revocación de las leyes McFadden y Glass-Steagall.

parámetros futuros que posibilitarán o entorpecerán los flujos de financiamiento del desarrollo. De ahí la importancia, para los países en desarrollo y para la mayor parte de la humanidad, de la resolución del problema del endeudamiento externo.

- La defensa de la libertad financiera y del secreto bancario contribuye a mantener el poder financiero en un reducido grupo de firmas financieras globales.
- La libertad cambiaria y sobre los flujos de capital no han sido la fórmula para atraer ahorro externo y complementar el esfuerzo de inversión local, sino el mecanismo para garantizar la exportación de la rentabilidad alcanzada en los mercados domésticos tanto por los préstamos y colocaciones financieras como por las inversiones directas.

Reconstrucción institucional de los procesos de financiamiento del desarrollo

Frente a la situación descrita, la región requiere plantearse las principales líneas de reconstrucción institucional, política y económica que permitan desarrollar procesos de financiamiento estables y con énfasis en disminuir la brecha entre los países pobres y ricos. Entre ellas podrían estar:

- Generar una dinámica social que permita arribar a nuevos arreglos institucionales que abran espacios rentables a la producción financiada de manera eficaz (oportuna, suficiente y de bajo costo), en particular en aquellos sectores económicos que juegan un papel fundamental en la creación de empleo y elevación del consumo.
- Una nueva estructura financiera que reconstruya las relaciones entre banca, industria y Estado, modificando la participación de la sociedad en las empresas, en los bancos y en las decisiones de la política económica.
- Las empresas conglomeradas y altamente concentradas requieren de regulaciones. Dicha regulación puede ejercerse en tanto las sociedades sean capaces de ejercer su interés común sobre el interés particular de un reducido grupo de accionistas o de un pequeño grupo de gerentes deseosos de elevar sus dividendos o bonos, aun a costa del desempeño económico de las empresas, del desempeño productivo, de creación de empleo y de compromiso con la ciudad, región o país donde se encuentran.
- El dinero, la producción de medios de pago, de intercambio y de acumulación de riqueza no puede continuar siendo gestionado por manos privadas y conglomeradas. Su interés social es tan

enorme que requiere de una gestión social sobre su creación y distribución. Ello implica que la banca de depósito pase a regirse bajo nuevas formas de control social, de manera que la expansión de medios de pago quede supeditada a los objetivos de ampliación de las capacidades productivas y del empleo con estabilidad de precios.

- La creación de medios de pago debe llegar a estar bajo la gestión de formas institucionales más democráticas, lo que podría ser una de las resultantes del cambio social del nuevo siglo. Producción de dinero, equivalente general de nivel nacional, regional e internacional con la participación de la representación de cada una de las naciones que se benefician o perjudican con su expansión o restricción. Hasta ahora, en manos privadas y con elevada conglomeración, ha llevado al cambio en la propiedad de los activos, a la destrucción de parte de los aparatos productivos locales y especialmente a la dilapidación de capacidades productivas con el creciente deterioro de la calidad de vida de la mayor parte de la humanidad.
- La expansión económica basada en la universalización del trabajo asalariado se tropieza en nuestros días con la imposibilidad de emplear rentablemente a una parte importante del mundo. El mundo del trabajo asalariado parece reducirse con relación al mundo de pueblos y regiones excluidos del empleo y del consumo. De ahí la importancia de la gestión social en la creación de medios de pago en donde cada Estado nacional sostenga su posición en el contexto internacional a través de consolidar su gestión sobre su moneda y su crédito.
- Un control social sobre la creación de liquidez internacional, con una unidad monetaria independiente de las monedas nacionales, patrones monetarios y de relaciones crediticias internacionales reguladas, y monedas nacionales con capacidad de pago limitada. Esto significa contener la dolarización, pero no a través de la euroización, sino precisamente a través de la creación de unidades monetarias y bancos de desarrollo regionales.
- Cooperación entre los estados nacionales que permita la construcción institucional reguladora de los mercados y de las firmas conglomeradas.
- Convertir la cooperación monetaria, fiscal y financiera en un tema de interés central, puesto que ha quedado relegada en todas las negociaciones económicas bilaterales (acuerdos comerciales) incluso en la más actual e inminente conformación del área de las Américas. Por ejemplo, no puede negociarse de manera más

equitativa un área de libre comercio de las Américas sin previamente cancelar la deuda externa pública de la región.

- Avanzar en la constitución de áreas de cooperación monetaria, fiscal y financiera, buscando entre otras metas:
  - Un área con relaciones cambiarias ajustables pero estables.
  - Límites preestablecidos para las empresas financieras y no financieras y de los gobiernos sobre sus posiciones activas y pasivas en monedas fuera del área de cooperación.
  - Crear un banco para el financiamiento de proyectos productivos de interés común y un sistema de compensación y pagos regional.
  - Información para la transparencia fiscal y criterios de convergencia en función de alcanzar niveles básicos mínimos de gasto público per cápita, tal que garanticen alcanzar en breve el acceso universal a consumos de bienestar.
  - Acuerdos para alcanzar rápidamente una movilidad plena de las personas.
  - Medidas comunes para desalentar los movimientos especulativos de capital y la afluencia de capitales "golondrina"; controlar los movimientos de capital.
  - Regular a los inversionistas institucionales estadounidenses.
  - Crear un mecanismo común de evaluación de las calificaciones otorgadas por las agencias calificadoras.
- En el ámbito de cada uno de los países la reconstrucción institucional de la moneda y del crédito requiere, al menos, de:
  - Reconstrucción de los patrones monetarios locales y estructuras financieras con el concurso del gasto público y sistemas de banca de desarrollo.
  - Una construcción institucional reguladora de las firmas financieras conglomeradas.
  - Recuperar para amplios sectores sociales el conocimiento monetario y financiero.
  - Un conocimiento social pleno del manejo de deuda pública federal, estatal y municipal.
  - Insertar a los poderes legislativos en la regulación y supervisión de todos los mecanismos que convierten los ingresos fiscales en renta financiera.
  - Recuperar para la gestión social las tareas de los bancos centrales, limitando su autonomía y revaluando sus prioridades: el interés nacional sobre la "confianza de los inversionistas extranjeros".

Bibliografía

Banco Mundial 2002 *Global development finance* (Washington DC).

Boyer, R. 1999 "Dos desafíos para el siglo XXI: disciplinar las finanzas y organizar la internacionalización" en *Revista de la Cepal*, Nº 69, diciembre.

CEPAL 2002a *Globalización y desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL).

CEPAL 2002b *La Inversión Extranjera Directa* (Santiago de Chile: CEPAL).

Chesnais, F. (coord.) 1996 *La mondialisation financière* (París: Syros).

Correa, E. 1995 "Los Servicios Financieros en el TLC" en Girón, A.; Ortiz, E. y Correa, E. (comps.) *Más allá del TLC. Integración financiera y desarrollo* (México DF: Siglo XXI).

Correa, E. 1998 *Crisis y desregulación financiera* (México DF: Siglo XXI).

Correa, E. 2000 "Conglomerados y reforma financiera" en *Comercio Exterior* (México DF: Banco Nacional de Comercio Exterior) Vol. 50, Nº 6, junio.

Correa, E. 2002 "Nueva arquitectura financiera internacional: reformas para los países en desarrollo y cosmética para las relaciones financieras internacionales" en Mantey, G. y Levy, N. (comps.) *Globalización financiera e integración monetaria* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).

Correa, E.; Girón, A. y Martínez, I. 1999 (coords.) *Globalidad y reforma al Sistema Monetario Internacional* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).

Couriel, A. s/d "De la democracia política a la democracia económica y social". En Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre Desarrollo Celso Furtado <www.redcelsofurtado.edu.mx>.

Couriel, A. s/d "Reflexiones sobre la globalización y la democracia en América Latina". En Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre Desarrollo Celso Furtado <www.redcelsofurtado.edu.mx>.

Davidson, O. y Davidson, G. 1996 *Economics for a civilized society* (Londres: Macmillan).

Davidson, P. 1998 "The case for regulating international capital flows". Ponencia presentada en Social Market Foundation Seminar on Regulation of Capital Movements, Londres, 17 de noviembre. En <http://econ.bus.utk.edu/davidsonextra/Davidson.html>.

Davidson, P. 2000 "Is a plumber or a financial architect needed to end global international liquidity problems?" en *World Development*, junio. En <http://econ.bus.utk.edu/davidsonextra/Davidson.html>.

Félix, D. 1998 "La globalización del capital financiero" en *Revista de la Cepal*, número extraordinario.

Ferreiro, J. y Rodríguez, C. 2004 "Sistema financiero español y su expansión hacia América Latina" en Correa, E. y Girón, A. (comps.) *Economía financiera contemporánea* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).

Ffrench-Davis, R. y Ocampo, A. 2001 "Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes" en Ffrench-Davis, R. (comp.) *Crisis financieras en países exitosos* (Santiago de Chile: CEPAL/McGraw Hill).

Girón, A. 1995 *Fin de siglo y deuda externa: historia sin fin* (México DF: Cambio XXI/IIEc-UNAM).

Kregel, J. 1998 "Flujo de capitales, fragilidad e inestabilidad en el desarrollo económico" en Girón, A. y Correa, E. (comps.) *Crisis financiera: mercado sin fronteras* (México DF: El Caballito).

Ocampo, J. A. 2002 "Reforma financiera internacional: un proceso lento e incompleto". Documento presentado a la reunión del Círculo de Montevideo, Washington DC, 10-11 de junio. En <www.eclac.org>.

Palazuelos, E. y Vara, M. 2002 *Grandes áreas de la economía mundial* (Barcelona: Ariel).

Parguez, A. 2002 "El impacto desestabilizador de la nueva estructura monetaria del capitalismo" en Girón, A. y Correa, E. (comps.) *Estructuras financieras: fragilidad y cambio* (México DF: IIEc-UNAM/DGAPA).

Parguez, A. 2004 "Dinero y crédito en el capitalismo contemporáneo" en Correa, E. y Girón, A. (comps.) *Economía financiera contemporánea* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).

Stiglitz, J. E. 2003 "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina" en *Revista de la Cepal*, Nº 80.

Tavares, M. y Fiori, J. L. 1997 *Poder e dinheiro* (Río de Janeiro: Vozes).

Vidal, G. 2001 *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones* (Barcelona: Anthropos/UAM).

Vilariño, A. 2001a "La presencia de los bancos españoles en la economía mexicana" en *Información comercial española* (Madrid: Ministerio de Economía) Nº 795, diciembre.

Vilariño, A. 2001b *Turbulencias financieras y riesgos de mercado* (Madrid: Prentice Hall).

Girón, Alicia. **Financiamiento del desarrollo. Endeudamiento externo y reformas financieras.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/10Giron.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Alicia Girón*

Financiamiento del desarrollo

Endeudamiento externo y reformas financieras**

La mayor parte de los gobiernos latinoamericanos han mantenido importantes programas de ajuste fiscal, que dieron como resultado la racionalización de los gastos, la implementación de reformas y la limitación de las inversiones públicas. La restricción de los gastos y los importantes avances institucionales promovidos en los últimos años constituyen políticas correctas, que debemos seguir persiguiendo. Sin embargo, la caída en las inversiones públicas, especialmente en infraestructura, ha reducido la formación bruta del capital fijo, comprometiendo así el crecimiento del PIB a mediano plazo. En muchos casos, ha producido deficiencias económicas, por la elevación de costos asociada a la precariedad de las condiciones logísticas y por la generación de cuellos de botella en el sistema productivo

Carta de Lima
Reunión Anual del Banco Interamericano
de Desarrollo, 29 de marzo de 2004

Introducción

Del siglo XIX hasta el XXI, el endeudamiento externo ha sido estrategia del financiamiento al desarrollo. La teoría económica ha visualizado a la deuda externa como el resultado necesario para lograr el crecimiento económico o la forma de canalizar un ahorro no originado en la región para la expansión de sectores estratégicos y lograr un proceso de indus-

* Académica del Instituto de Investigaciones Económicas y tutora del Posgrado de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** La autora agradece la valiosa ayuda de los becarios del proyecto "Reformas y Asimetrías Financieras: Regulación y Cooperación Financiera Regional" de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

trialización avanzado. En contraposición, la historia del desarrollo latinoamericano contemporáneo es la herencia de préstamos impagables, crisis económicas y un futuro incierto, estrechamente relacionada con el pago del servicio de la deuda externa onerosa e impagable.

La penetración de los sectores financieros por el capital extranjero estuvo profundamente atada al desenvolvimiento de las empresas de capital internacional y extranjero de origen estadounidense, inglés, francés, alemán y español. Innumerables fueron las renegociaciones de la deuda externa latinoamericana durante las primeras décadas del siglo XX hasta la inserción de las economías de la región en el sistema monetario internacional de Bretton Woods. Los organismos financieros internacionales y las agencias multilaterales facilitaron el desarrollo de sectores estratégicos en el proceso de industrialización acompañado de la expansión de las empresas multinacionales, principalmente estadounidenses. La inconvertibilidad del dólar frente al oro puso fin al sistema de Bretton Woods. La inundación de petrodólares y la caída de los precios del petróleo y materias primas determinaron la explosión de la crisis de la deuda externa durante los ochenta. Posteriormente, la desregulación y liberalización financiera profundizó la apertura y las condiciones de la crisis económica y financiera. La "reforma financiera" ahondó una serie de medidas manifestadas en las reformas económicas propiciadas por el Consenso de Washington. Para inicios del siglo XXI, la deuda externa y la apertura de capitales no habían servido para generar el desarrollo económico en la región. Así, las reformas económicas estimularon la apertura del sector externo para obtener las divisas necesarias para el crecimiento subordinado a las importaciones, ahondando la vulnerabilidad financiera de América Latina.

Ante este panorama, a continuación, se presenta la invitación para reflexionar sobre las estrategias del financiamiento desde la "teoría del desarrollo"; posteriormente, se plantea el proceso de endeudamiento externo; enseguida se aborda el tema de la reforma financiera; y, por último, se presentan conclusiones sobre el financiamiento de la región latinoamericana.

Teoría del desarrollo y estrategias del financiamiento

Las estrategias del financiamiento al desarrollo en América Latina han sido lineamientos complejos. Las políticas económicas a lo largo de los últimos sesenta años han planteado como meta el desarrollo sostenido de la región. Para quien concibe lo que es la teoría del desarrollo, específicamente en lo que respecta a la región latinoamericana, las estrategias de financiamiento con equidad han sido difíciles de aplicar. Desde una visión ortodoxa, la ineficiencia de las políticas económicas ha sido resultado de la injerencia del Estado en los pro-

cesos productivos y en la determinación de los precios; de acuerdo con esa concepción, faltaría una profundización de la competencia y de las ventajas del mercado para hacer dichas políticas más eficientes. Durante las tres últimas décadas, los procesos de desregulación y liberalización de las economías, haciendo a un lado al Estado, no han sido favorables para el crecimiento y desarrollo económico de América Latina. Por ello se inicia este ensayo con un epígrafe de la *Carta de Lima*; porque después de un tiempo de haberse aplicado la reforma financiera y las reformas económicas en América Latina, los responsables de las finanzas de la región reconocen que dichas políticas desreguladoras han sido un fracaso.

El propósito de que la región tuviese finanzas sanas produjo un giro contrario a los intereses de la inversión productiva y redujo el consumo de la sociedad latinoamericana. Las reformas de "primera generación" y de "segunda generación", que supuestamente llevarían al crecimiento económico de América Latina, fracasaron rotundamente. En opinión de Kuczynski y Williamson (2003), fueron incompletas y no atendidas en su totalidad. La crítica a dichas medidas en diferentes círculos académicos y en el Consenso de Monterrey no se ha traducido hasta hoy en un modelo alternativo viable para el desarrollo.

Es sólo desde la perspectiva de la teoría del desarrollo que se puede explicar el desarrollo de América Latina. El nacimiento de un espacio económico nuevo a partir del descubrimiento de la región predetermina una dinámica particular a la nueva área de mercado inserta en una economía internacional. Este gran encuentro establece la división internacional de grandes espacios económicos donde, según Eduardo Galeano (1971: 3), existen "unos países que se especializan en ganar y otros en perder". Por tanto, es sólo en el marco de la teoría del desarrollo que la historia de América Latina puede ser comprendida al estudiar la relación de los grupos de poder y las clases sociales en el proceso económico y su relación con el exterior. El desenvolvimiento de la región resulta de las relaciones entre los grupos de poder internos, grupos muy pequeños ligados al sector externo con grandes ganancias y el resto, la gran mayoría, ligado al fracaso y a la pérdida del acceso al consumo, la educación, la vivienda, la salud y el crédito.

Es importante destacar que la generación de Celso Furtado hizo notar lo siguiente:

> El desarrollo económico, que es fundamentalmente un proceso de incorporación y propagación de nuevas técnicas, entraña modificaciones de tipo estructural, tanto en el sistema de producción como en el de distribución del ingreso. La forma en que esas modificaciones se hacen efectivas depende, en buena medida, del grado de flexibilidad del marco institucional dentro del cual opera la economía, grado de flexibilidad al

> cual no es ajena la mayor o menor aptitud de las clases dirigentes para superar las limitaciones naturales de su horizonte ideológico.
>
> En un sentido estricto, el desarrollo económico es el proceso de expansión del sistema productivo que sirve de fundamento a una determinada sociedad. Esa expansión sólo se hace factible cuando actúa algún mecanismo de autolimitación, que la propia sociedad se impone, con respecto a la utilización del producto social. Esa autolimitación es condición necesaria para la acumulación de nueva capacidad productiva. Por otra parte, la ocupación de la nueva capacidad productiva exige introducir modificaciones en la forma en que la sociedad utiliza el producto social (Furtado, 1965: 65).

A ello es importante agregar la estrecha relación económica y política evidente entre los grupos regionales que han concentrado y centralizado el poder en las empresas agrícolas, industriales y de servicios enlazados con el sector exportador, los cuales conducen el proceso económico junto con el Estado. Esto ayuda a entender el proceso de endeudamiento de la región durante el período de Bretton Woods y el deseo de construir sociedades con capacidad de consumo. Una vez roto el ordenamiento del sistema monetario internacional en los setenta, se adoptan las reformas económicas delineadas en el Consenso de Washington en los ochenta y la reforma financiera con mayor profundidad en los noventa en los países de América Latina. El Estado y los grupos económicos ligados a este proceso se entrelazan en una visión ortodoxa de mantener las finanzas sanas, en vez de atender a las necesidades básicas de la sociedad latinoamericana.

El proceso de endeudamiento, una alternativa en el camino al desarrollo

Hasta hace dos décadas, en los círculos académicos se leían ensayos, artículos y libros sobre la deuda externa de América Latina. Trabajos dignos de mención sobre el tema de la deuda externa son: Green (1977), Cline (1984; 1995), Sachs (1989), Devlin (1989), Guillén, Vidal y Correa (1989), Girón (1991; 1995), Oliveri (1992) y Krueger (1993). Todos ellos califican a la crisis de la deuda externa de los ochenta como una de las más severas crisis financieras después de la gran depresión, pues estuvo a punto de colapsar el sistema financiero internacional.

El problema del endeudamiento externo determinó la inmediata coordinación monetaria y financiera de los acreedores, del Fondo Monetario Internacional y de los bancos centrales de los países en moratoria. Con ello se preparó el terreno para las reformas económicas en los países emergentes. La coordinación de las políticas, tanto para evitar el "no pago" como para renegociar las deudas, finalizó cuando se arribó al Plan Brady, que facilitó el regreso de los países al mercado internacio-

nal de capitales. El pago de la deuda externa canceló los planes de desarrollo de los países de América Latina, pues la región tuvo que exportar capitales cuyo monto sobrepasó, en diez años, la deuda externa total contratada con sus acreedores. No sólo se canceló el financiamiento al desarrollo sino que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) calificó dicho período como la "década perdida".

A continuación, se aspiraba que la última década del siglo XX fuera la "década de la esperanza". La estrategia de desarrollo trazada por la teoría ortodoxa se basó en las reformas económicas esbozadas en el Consenso de Washington. Una vez resuelta la problemática de la deuda externa había que desregular y liberalizar los sistemas financieros profundizando la reforma financiera, la cual tuvo un costo social muy alto. Si bien el proceso de desregulación y liberalización financiera costó a la Reserva Federal de Estados Unidos cerca de 150 mil millones de dólares y a Japón más de 270 mil millones de dólares, en América Latina, el costo social fue la década pérdida de los ochenta y la profundización de la vulnerabilidad financiera de los sistemas de pago en los noventa.

Chile inició, en el marco de las reformas económicas, la reforma financiera y de inmediato tuvo un crack financiero al pasar de un sistema regulado a un sistema financiero de libre competencia en los ochenta (Díaz-Alejandro, 1995). Posteriormente, la crisis bancaria mexicana (1994-1995), la crisis brasileña (1997) y la crisis argentina (2001) llamaron la atención a nivel mundial y limitaron en gran medida el otorgamiento de nuevos créditos a los países latinoamericanos. Mientras los países asiáticos afectados por la crisis financiera (1997) iniciaron pronto su recuperación, en Latinoamérica el desempeño económico fue lento e inestable, debido principalmente a una economía subordinada al ciclo económico de EE.UU. (2000-2003).

Para evaluar el endeudamiento externo en las últimas seis décadas es necesario mencionar el origen de los acreedores y el destino del crédito. Con ese propósito, el endeudamiento en la región puede dividirse en tres períodos. En el primer período, la deuda fue contratada con organismos financieros; en el segundo, con la banca transnacional; y en el tercero, los actores principales fueron los fondos mutualistas, vía mercado de valores. El presente estudio se centra en los indicadores económicos del monto adquirido de la deuda externa, servicio de la deuda (intereses y amortizaciones), y en la relación de este con las exportaciones.

Se observa que entre la década del setenta y la del noventa el saldo total promedio anual de la deuda externa de América Latina se multiplicó por más de 6,6 veces. En los setenta, la deuda externa de largo plazo promedió 75.604 millones de dólares; en los ochenta, 321.721 millones de dólares; en los noventa, 492.458 millones de dólares; y al inicio del siguiente siglo, 654.826 millones de dólares. El tránsito de América Latina de un modelo cerrado para satisfacer las necesidades del mercado inter-

no a un modelo de crecimiento hacia fuera incidió en una disminución de los indicadores de la deuda total y del servicio de la deuda externa en relación a las exportaciones. Por ello, este último disminuyó a 29,46% en los noventa contra 38,54% en los ochenta y 34,10% promedio en los setenta. Los indicadores de la deuda total en relación con las exportaciones y el PIB han sido durante la década del ochenta los más altos: el porcentaje de la deuda total en relación a las exportaciones fue de 978,21%, y de la deuda total en relación al PIB de 53,34%.

La apertura comercial de la región significó un cambio estructural profundo y fuerte que agravó la dependencia económica y financiera al ciclo económico internacional. Ello está demostrado por los estudios de la actividad económica realizados por la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por otro lado, la actividad de sectores estratégicos ligados a grandes consorcios transnacionales permitió que las exportaciones crecieran casi seis veces. Por ello, el crecimiento de las exportaciones en relación con los pagos por servicio de la deuda externa observan una leve mejoría. Esto ha profundizado un desarrollo económico vulnerable y frágil en la región. La mala distribución del ingreso y la falta de formación bruta de capital son preocupación del BID y del Consenso de Monterrey de Naciones Unidas.

El Informe del BID (2004) señala que la inversión productiva en la región ha caído dramáticamente; esto es causa de preocupación entre los encargados de las finanzas; pues por la restricción del gasto público en América Latina, la competitividad con el exterior de las exportaciones se basa principalmente en la mano de obra barata y no en grandes inversiones en bienes de capital que aumenten la productividad. A continuación analizaremos en Argentina, Brasil y México el desenvolvimiento de la deuda externa y del servicio de la deuda externa. Por su gran cuantía, el endeudamiento externo ha sido gravoso para América Latina en su conjunto. Sin embargo, cada nación tiene características propias.

Argentina: historia de continuas cesaciones de pago

En el caso de Argentina, su historia reciente revela una serie de continuas cesaciones de pagos, no sólo por causas externas, como lo expresan muchos autores, sino también por causas internas:

> La crisis de la deuda latinoamericana de 1982 no fue detonada por la moratoria mexicana declarada en agosto de ese año, sino a partir de la decisión de Argentina de no pagarles a los bancos británicos por la guerra de las Malvinas (Kanenguiser: 2003: 35).

La contratación de deuda externa argentina se multiplicó por cinco entre los años setenta y ochenta. El servicio de la deuda externa en rela-

ción con el PIB de Argentina pasó de 31,72% en los setenta a 56,37% en los ochenta. La relación de la deuda total con el PIB pasó de 18,82 a 56,06%; este último indicador prácticamente se triplicó. En este período, con la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia, se da el tránsito de gobiernos militares a gobiernos democráticos. La naciente democracia lanzó una propuesta de moratoria, en el marco de una fuerte presión latinoamericana "por el no pago y a favor de la moratoria", encabezada por Fidel Castro y por el Consenso de Cartagena. Los gobiernos de México y Uruguay jugaron un papel determinante en la búsqueda de negociaciones de la deuda y en los intentos por crear un club de deudores en contra de las medidas impuestas por el FMI.

El llamado financiamiento al desarrollo basado en el endeudamiento externo y sin un legítimo acuerdo por parte de los acreedores en el seguimiento de dichos créditos durante la dictadura militar llegó a representar "un abultado endeudamiento externo, cinco veces superior a las exportaciones anuales y que prácticamente obligaba a lograr elevados excedentes comerciales para cancelar los intereses devengados, incrementados por las altas tasas de interés internacionales: existían al momento de la asunción de Alfonsín 20 mil millones de dólares de atrasos en los pagos" (Rapapport, 2000: 905).

En estos años se llevó a cabo la renegociación de la deuda externa así como innumerables reformas económicas y financieras, buscando estabilizar la economía. El promedio anual del servicio de la deuda externa de largo plazo representó la cantidad de 1.593,10 millones de dólares en los setenta; 4.234,10 millones de dólares anuales en los ochenta; 9.840,40 millones de dólares en los noventa; y 22.879,50 millones de dólares al inicio del siglo XXI. Otra cifra indicativa del inusitado aumento de la deuda externa total es el indicador que relaciona el monto total de la deuda externa en relación a las exportaciones. Este indicador representó 187% en la década del setenta, 479% en los ochenta y 366% en los noventa. Al inicio de la década actual, se situaba en 375%. En Argentina, a pesar del ajuste de los ochenta, el acceso a los mercados internacionales, y más aún del Consejo Monetario, la deuda externa total en relación a las exportaciones jamás llegó a disminuir bajo la reglamentación del Consenso de Washington. Al igual que los indicadores de endeudamiento externo de los otros países de América Latina, existe la tendencia a disminuir para los noventa. Si bien la deuda externa total en relación al PIB representó el 56,06% en los ochenta y el 39,61% en los noventa, volvió a ser un problema al inicio del presente siglo con el 52,59%.

El presidente Carlos Menem, para abatir la fragilidad financiera en la que se encontraba la economía argentina al inicio de los noventa, presentó la reforma monetaria para establecer el Consejo Monetario. Dicha reforma y el Consejo Monetario estuvieron muy lejos de reducir

el endeudamiento externo de la nación y de lograr su desarrollo económico. El régimen de convertibilidad, que consistió en fijar el peso argentino al dólar estadounidense a la paridad de uno a uno (un peso por un dólar) a partir de 1991, fue abandonado en enero de 2002, a consecuencia de una severa recesión que se inició en 2000.

Entre 1999-2001 se recurrió a varias medidas para enfrentar la deuda externa: operaciones voluntarias de reestructuración de deuda; garantías públicas y otros compromisos para inducir el otorgamiento de financiamiento privado y líneas de crédito contingentes privadas. Al hacerse imposible el pago del servicio de la deuda externa, llegó a su fin el régimen de convertibilidad (2002). La participación del FMI fue cuestionada incluso por los propios funcionarios del organismo; se firmaron cinco acuerdos de estabilización sin haber logrado terminar con el problema de la deuda externa a pesar de las reformas económicas y financieras que emprendió Argentina. Recientemente, "el FMI reconoció los errores al haber aceptado una relación de hasta 60% de deuda/PIB, en un país con una larga historia de cesación de pagos, amplia dependencia de préstamos externos, un sector exportador relativamente pequeño y limitada capacidad para recaudar impuestos" (FMI, 2004).

Brasil y la lucha por la estabilidad

Brasil ha estado relacionado con múltiples planes de estabilización para renegociar la deuda externa durante los últimos veinticinco años. Desde el Plan Cruzado, Plan Cruzado II, Plan Bresser, Plan Verano, Plan Collor hasta el Plan de Acción Inmediata con Cardoso, que comprometió a reorientar la economía del país al pago de la deuda externa: todos planes que han deteriorado los salarios de la población para garantizar el pago de la deuda externa (Girón, 1995: 128).

Es así que las autoridades de la administración del presidente Fernando Henrique Cardoso subrayaron como prioritarias las reformas estructurales para desvanecer el déficit y la deuda del sector público. Se canceló la política expansionista en 1995-1998 a raíz de la crisis financiera de Brasil y se introdujo el ajuste en 1999. Es interesante observar en los análisis del FMI (Giambiagi y Ronci, 2004) la importancia de la disciplina fiscal como fuente del financiamiento al desarrollo, sin tomar en cuenta el costo del servicio de la deuda externa que se analiza en párrafos siguientes.

La deuda externa de Brasil pasó, entre las décadas del setenta y noventa, de un promedio anual de 24.340 millones de dólares a 137.415 millones de dólares. Sin embargo, a principios de 2000, representaba cerca de 200 mil millones de dólares. Es decir, en tres décadas el incremento fue sustancial al multiplicarse por ocho veces el saldo total de la deuda pública y privada. Por otro lado, el porcentaje del servicio de la

deuda total en relación al PIB ha pasado del 21,34 al 44,21%, entre la década del setenta y la primera del siglo XXI. Se podría manifestar que el porcentaje de la deuda total en relación con las exportaciones ha sido permanente, en tanto ha representado a lo largo de los últimos treinta años una variación entre 319,79 y 329,72%. En síntesis, los innumerables planes de estabilización y las reformas económicas no han logrado disminuir el endeudamiento externo, sino que siguen siendo una transferencia de recursos a los acreedores muy significativa.

Llama la atención la carta del presidente del FMI al gobierno de Lula, en la que manifiesta que la disciplina fiscal y la restricción monetaria durante la gestión del presidente brasileño ayudarán, al menos, a lograr un crecimiento del 3,5% para el año 2004. Esto se lograría si la inflación no pasase del 5,5% y las tasas de interés siguiesen con la tasa mínima lograda hasta hace diez años. Además, el gobierno espera alcanzar un superávit primario fijo del 4,25% del PIB que puede reducir el endeudamiento público. La aprobación de la Ley de Bancarrotas y la competencia entre los bancos lograrían incrementar el ahorro y evitar nuevas crisis bancarias. Las apreciaciones del director del FMI, en síntesis, significaron la buena disposición de este organismo por apoyar la disciplina económica y lograr mayores inversiones extranjeras en la empresa Petrobrás. Se suma el compromiso e interés del gobierno por la continuidad de las reformas económicas que han desdibujado las inquietudes del mercado internacional de capitales y de los inversionistas extranjeros ante la inquietud de la llegada de un gobierno diferente.

México: alumno ejemplar del Consenso de Washington

En México, la política del financiamiento al desarrollo, a diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, estuvo encaminada a fomentar un proyecto nacional con fuerte participación del Estado. La deuda externa, mecanismo al financiamiento del desarrollo durante el período de crecimiento económico y del *milagro mexicano* (1940-1970), permitió la industrialización del país y la estabilidad económica y política. Entre 1954 y 1976, el tipo de cambio se mantuvo en 12,50 pesos por dólar; la tasa de crecimiento económico real fue del 6,4%, superior a la de los países industrializados y la del resto de América Latina; y la tasa de inflación promedio fue del 3,1%.

A principios de los años setenta, México recibió cuantiosos flujos de capital provenientes del mercado del eurodólar, pues era un país confiable para los acreedores internacionales, principalmente los grandes bancos transnacionales. Los préstamos se destinaron principalmente a las empresas paraestatales más importantes, como Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad. Por otra parte, el país empezó a contratar préstamos privados para expandir el sec-

tor energético, principalmente el petrolero. Con ello se pospusieron los cambios estructurales necesarios en materia fiscal y financiera. A mediados de los años sesenta, la deuda externa contratada con organismos financieros internacionales representaba un 50% de la deuda total, pero al iniciarse los años ochenta representaba no más de un 20%; el resto se había contratado ya con la gran banca transnacional, en su mayoría estadounidense, a través de los llamados "préstamos sindicados" (Girón, 1995).

Cabe mencionar los indicadores de la deuda externa de México: las exportaciones se multiplicaron cinco veces entre los años ochenta y principios de este siglo; el pago del servicio de la deuda total se ha multiplicado más de dos veces en el mismo período; el servicio de la deuda total en relación a las exportaciones pasó del 42,21 al 28,41%. El centro del debate en estos momentos no es la relación entre la deuda externa y las exportaciones, sino las enormes sumas destinadas al pago de la misma. Si bien la deuda total ha bajado del 55,95 al 27,12% del PIB, su pago es una onerosa carga que priva al gobierno de capacidad para manejar el gasto social y le resta poder de negociación frente a sus acreedores.

Es importante mencionar que, en muchos casos, el fuerte desembolso que implica el pago del servicio de la deuda no se justifica por el mal empleo que se da a los recursos obtenidos en préstamo. Existe una gran diferencia entre la deuda canalizada a proyectos de infraestructura, que sirvió para cerrar el circuito financiero de la salida de capitales, y la enorme fuga de capitales que en gran parte ha provocado las diferentes crisis financieras de la nación y de América Latina.

Continuando con los indicadores de la deuda externa total, el pago del servicio de la deuda externa y la consecuente contracción del gasto social en México hacen urgente e imprescindible renegociar la deuda externa. Los pagos por concepto de amortizaciones e intereses de la deuda externa han cancelado la capacidad del Estado para aplicar medidas tendientes a alcanzar el bienestar social de su población; ello no significa que se haya convertido en un Estado pasivo y observador de la realidad, sin injerencia económica, política y social. Sigue siendo un Estado intervencionista, pero siempre en favor de los intereses de las grandes corporaciones internacionales, en especial de las de carácter financiero.

De la deuda externa a la reforma financiera

Se plantea así una inquietud señalada desde el principio de este trabajo. El financiamiento al desarrollo basado en deuda externa en economías cerradas logró tasas de crecimiento significativas en América Latina durante los setenta. Una vez que entra en crisis dicha estrategia y se libera-

liza la cuenta de capital, se profundiza la vulnerabilidad de los sistemas financieros nacionales. La reforma financiera en la región para hacer más eficientes los sistemas de pago pierde fuerza cuando estos pierden la soberanía nacional. El Estado cancela a través de los cambios surgidos en la ley orgánica del banco central la soberanía monetaria. La *razón de ser* del banco central –el desarrollo económico– fue cancelada por la reforma financiera en América Latina. Frente a la insolvencia de la década del ochenta en la región, se planteó como alternativa la reforma financiera y el traspaso de bancos comerciales a los centros de decisión de corporativos financieros extranjeros. Por otro lado, la banca de desarrollo, pilar del desarrollo en el período de substitución de importaciones, fue perdiendo importancia en el financiamiento del desarrollo económico en aras de ser convertida en una banca eficiente, rentable y competitiva.

El debate en torno a las reformas financieras

La reforma financiera[1] emprendida en América Latina plantea un debate difícil, importante y necesario. Las reformas realizadas en América Latina durante las dos últimas décadas plantearon la liberalización de la cuenta de capital como uno de los elementos para la apertura de los flujos de capital y para propiciar el crecimiento. Podríamos incluso mencionar la apertura de la cuenta de capital como la culminación del discurso oficial para dinamizar el desarrollo económico de la región en América Latina.

Kregel (2003) menciona que una de las paradojas en torno al desarrollo es la prédica de las organizaciones internacionales, como la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, la Asamblea General sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD), la Alianza para el Progreso y el reciente Consenso de Monterrey, cuyos discursos enfatizan que los flujos de capital son necesarios

1 Para hablar de las reformas financieras en América Latina es necesario conocer los trabajos al respecto realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). La publicación *Progreso económico y social en América Latina* (1997), realizada por el BID bajo la coordinación de Hausmann, lleva como subtítulo *América Latina tras una década de reformas: el ajuste, ¿valió la pena? Democracia y déficit*. Por su parte, el CEMLA publicó *Reformas y reestructuración de los sistemas financieros en los países de América Latina* y dedicó varias reuniones, seminarios y estudios a tal tema. Cabe mencionar también otros tres libros importantes: *Toward renewed economic growth* (Balassa, 1986), *The progress of policy reform in Latin America* –donde se acuña el concepto de *Washington Consensus*– y *After the Washington Consensus: restoring growth and reform in Latin America* (Kuczynsky y Williamson, 2003). Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) produjo *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Ver también Alicia Girón (2006).

para el desarrollo de los países. Durante las tres primeras décadas de la posguerra provinieron los flujos de capital de los organismos financieros multilaterales y bilaterales, para posteriormente pasar a corporativos financieros privados, intermediarios financieros bancarios y no bancarios. La perspectiva desde América Latina se plasma en la literatura de los académicos de la primera mitad del siglo XX. La literatura sobre el desarrollo disfrutó de un auge sin igual. Los trabajos de Raúl Prebisch, Celso Furtado y Osvaldo Sunkel debatían en torno a la vulnerabilidad de América Latina. Cabe destacar los trabajos de Jaguaribe, Ferrer, Wionczek y Dos Santos (1970) en torno a la dependencia político-económica de la región; todos ellos hombres visionarios de los años cincuenta y sesenta que abrieron brecha a través de la corriente estructuralista y la llamada teoría de la dependencia. Prebisch, haciendo alusión al desarrollo económico de la región desde su participación como secretario de la CEPAL, manifestaba:

> Esa falsa pretensión de universalidad de las teorías económicas elaboradas en los grandes centros tiene que dar cada vez más lugar a la investigación de nuestros propios fenómenos, de nuestra propia realidad. Estoy seguro de que hemos de seguir examinando el proceso del desarrollo, no sólo como un fenómeno de la economía sino también como algo que tiene honda significación social y política (Prebisch, 1963: XVI).

En el pensamiento de Prebisch y de sus seguidores se manifiesta una crítica a la "política de cooperación económica al desarrollo económico y social de América Latina auspiciada a través de la Alianza para el Progreso por Estados Unidos" (Prebisch, 1963: XVII).

Dos Santos recoge la discusión en torno al desarrollo de la región, en donde define a la dependencia como una *situación* que "condiciona una estructura interna que la redefine en función de las posibilidades estructurales de las distintas economías nacionales".

> Al definir las estructuras internas latinoamericanas como dependientes, debemos definir los distintos tipos de relaciones de dependencia que resultan de esta combinación y las leyes que rigen el desarrollo de tales sociedades. Las condiciones posibles del desarrollo; no condiciones generales y abstractas, sino condiciones histórico-específicas, abstraídas por el análisis teórico (Dos Santos, 1970: 185).

Dos Santos, junto con Jaguaribe, Ferrer y Wionczek, analizan las condiciones de la inversión extranjera directa e indirecta y su impacto en el financiamiento de América Latina. Pero también hacen hincapié en la crisis de las teorías del desarrollo.

En síntesis, el sector externo de la región centra la discusión del tipo de desenvolvimiento del conjunto de factores expresados desde la

colonia hasta los intentos de modernización como las reformas económicas y la reforma financiera. El tema de la discusión es la vulnerabilidad y fragilidad que existe entre el financiamiento al desarrollo y el desenvolvimiento de los grupos corporativos en torno a las exportaciones de la región. La discusión entre los académicos de la teoría de la dependencia y la corriente estructuralista sobre el desarrollo económico de la región durante los cincuenta y sesenta se pierde, para dar paso a la nueva corriente neoliberal del Consenso de Washington cuya hegemonía aparece en los ochenta y noventa. Por otra parte, la visión de EE.UU. ha contemplado a la región de América Latina como el eje del hemisferio occidental e intermediario natural de las relaciones financieras y comerciales del desenvolvimiento económico de sus grupos de poder. Desde la posguerra hasta nuestros días, la pugna de EE.UU., no sólo por expandir sus corporativos transnacionales sino por profundizar la inserción de la región latinoamericana en el proyecto global estratégico-hegemónico imperial, ha incidido en la profundización de la dependencia e integración regional al ciclo económico.

El financiamiento al desarrollo en la era de reformas monetarias desregulatorias y después de la crisis de la deuda externa plantearía la reforma financiera como estratégica para el desempeño de la región latinoamericana. Analizada por muchos autores, la reforma financiera corresponde al proceso de desregulación y liberalización financiera para hacer más competitivos los sistemas financieros nacionales. Al quitar el encaje legal de la banca comercial, el Estado renunció a financiarse a través del banco central. Al declarar la autonomía del banco central se dejó de visualizar el financiamiento del desarrollo como una estrategia para lograr el crecimiento. Los bancos comerciales iniciaron su competencia en el mercado de las tasas de interés. Para estos bancos fue más fácil obtener créditos en el exterior. El banco central hizo del control de la inflación su meta prioritaria para equilibrar las variables financieras. La fragilidad de los sistemas financieros ante la competencia de los intermediarios extranjeros más la liberalización de la cuenta de capital originaron las crisis bancarias más severas de la historia reciente de los países latinoamericanos.

Una vez resueltas las crisis bancarias, se inició el proceso de extranjerización de la banca comercial, que fue más rápido en México que en Argentina y Brasil. De manera muy resumida se presenta al final de este trabajo un recuento de la serie de reformas adoptadas en los tres países más grandes de la región. La reforma financiera no evitó las turbulencias monetarias en los noventa y no sólo canceló la "década de la esperanza" sino que los países perdieron el control de la mayor parte de sus activos financieros y la soberanía del financiamiento al desarrollo.

En primer lugar, la desregulación económica y financiera significó pasar, casi repentinamente, de sistemas financieros represivos a sistemas financieros desregulados. Es decir, de tasas de interés fijadas por

el gobierno a depósitos obligatorios de bancos comerciales por requerimientos de reserva; ahora la banca comercial es quien toma las decisiones. Segundo, con la liberalización de la cuenta de capital, los bancos nacionales pueden realizar transacciones en moneda extranjera y los bancos extranjeros pueden participar en el mercado interno. El crédito se incrementó, pero pronto se presentaron problemas con los plazos de vencimiento y se precipitaron las carteras vencidas. Con la reforma financiera perdieron importancia los sistemas financieros nacionales y se dio entrada a la banca comercial extranjera.

A raíz de la crisis bancaria hubo un proceso de fusiones, privatizaciones y adquisiciones de capital nacional en una primera instancia y de capital extranjero al final. Si bien hubo una mayor competencia entre los bancos comerciales como Santander y BBVA, HSBC y CITYCORP, el mejoramiento del bienestar social no ha ocurrido. Se procura hoy una mayor regulación con las medidas contenidas en los acuerdos de Basilea II.

En las últimas décadas, la política monetaria y la política fiscal han ido transformando los sistemas financieros en abiertos y competitivos. El financiamiento a la región no ha logrado impulsar el motor sostenido del crecimiento. Las reformas económicas y financieras no fueron las adecuadas para acelerar el desarrollo económico de la región.

Reflexión: el paradigma del desarrollo

El paradigma del desarrollo en América Latina es muy complejo y difícil de abordar.

> El análisis del desarrollo del capitalismo en América Latina exige una correcta comprensión de la articulación de este con los modos de producción precapitalistas existentes en la región. Pues es obvio que el capitalismo no se desarrolló aquí sobre un vacío social, y que por ejemplo su fase inicial, la de la llamada "expansión hacia fuera", fue también y necesariamente la etapa de un desarrollo "hacia adentro", en el que el proceso de acumulación originaria marcó la pauta fundamental de relación entre los distintos modos de producción. Lo cual no fue más que el inicio del largo proceso de implantación del capitalismo en nuestras sociedades, con fases y modalidades de transición hasta ahora insuficientemente estudiadas, sea porque la tesis del pancapitalismo lo dio por implantado desde el siglo XVI, o sea porque la teoría de la dependencia –no desvinculada de la tesis anterior– no vio en todo este proceso más que el reflejo mecánico de una determinación externa (Cueva, 1975: 35).

No obstante, una vez establecida la hegemonía del capitalismo, la relación salarial y monetaria, el análisis del desarrollo es insuficiente si no se profundiza en la relación de los grupos de poder internos con el sec-

tor externo. Un elemento indispensable para el desarrollo económico es el manejo soberano del espacio monetario de los países. El ejercicio de soberanía monetaria del banco central en su relación con el exterior se pierde a través del tributo por concepto de deuda externa, pago de regalías, etc.; en el espacio interno no se ha fortalecido a través de la política monetaria como empleador de primera instancia. El último elemento en el análisis, y del cual no se puede prescindir, es la falta de desenvolvimiento de la estructura institucional financiera que permite el uso del dinero interno a través de la banca central, no sólo en la regulación monetaria sino en la expansión del circulante para lograr el crecimiento. La fortaleza de un sistema financiero con bancos de desarrollo y banca comercial comprometidos con un proyecto nacional se ha desdibujado del sendero del crecimiento.

Los bancos extranjeros que habían penetrado los circuitos financieros durante el siglo XIX se transformaron en bancos nacionales a lo largo del siglo XX. No es sino hasta la década del noventa que muchos de ellos son privatizados y comprados por bancos extranjeros. Si bien al finalizar la Segunda Guerra Mundial la influencia de la *revolución keynesiana* penetró las instituciones nacionales de los países, cobrando fuerza el Estado-nación, la articulación de las economías latinoamericanas con el sistema financiero internacional hegemónico se produjo en forma desigual.

En dicha articulación, el financiamiento al desarrollo basado principalmente en el endeudamiento externo otorgado por los organismos financieros internacionales de reciente construcción, y conjuntamente con los estados, canalizó el crédito externo a grandes obras de infraestructura del sector público. Por otro lado, la inversión extranjera directa se dirigió principalmente a la industria, en ocasiones en co-inversiones con empresarios nacionales. Se fue conformando así un desarrollo caracterizado en su inicio por la sustitución de importaciones, regulado y controlado por el Estado nacional y soberano; podría hablarse de un proceso de industrialización tardía.

> Las pautas posteriores al período posbélico en las futuras economías emergentes: China, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Taiwán y Tailandia, en Asia; Argentina, Brasil, Chile y México, en América Latina; y Turquía, en el Medio Oriente, cuya práctica manufacturera en la producción de seda, textiles de algodón, alimentos y bienes de consumo provenientes de sectores de mediana y alta tecnología hicieron que se levantaran del resto de los países subdesarrollados sin innovaciones tecnológicas resultado de un aprendizaje propio (Amsden, 2001: 1).

A lo largo de las últimas seis décadas, una de las preocupaciones fundamentales de los científicos sociales ha sido el desarrollo económico de

las regiones en nuevos espacios económicos que han ido delineando la geografía mundial con la expansión, ampliación y desarrollo del capitalismo como sistema hegemónico y totalizador. En la posguerra, la reconstrucción de Europa y Japón sirvió para expandir las actividades de las empresas transnacionales y grandes corporativos en América Latina y Asia. Con la caída del Muro de Berlín y la consecuente transformación de las economías planificadas de Europa del Este –incluyendo la ex Unión Soviética–, se conformaron nuevos países y espacios de rentabilidad controlados por los megaconglomerados, cuyo fortalecimiento se basa en el control de los recursos no renovables.

En este contexto, las principales tendencias observadas en el desenvolvimiento de las transformaciones de las estructuras económicas y financieras en el nivel mundial y regional han atravesado dos etapas, marcadas por una profunda diferenciación. La primera de ellas, de la posguerra hasta los setenta, donde se crea la infraestructura de los circuitos productivos y financieros, acompañada del fortalecimiento de grandes concentraciones y centralizaciones de capital (las empresas multinacionales). Y posteriormente, la segunda, con una nueva división del trabajo, que da lugar a países de industrialización reciente (Corea de Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur –NICs). Es importante observar cómo los conglomerados se rearticulan en la transformación de los espacios de inversión en América Latina en su relación con el Estado, cuyo beneficio es definitivo en la oferta y demanda de los productos de exportación.

Bibliografía

Amsden, A. H. 2001 *The rise of the rest. Challenges to the West from late-industrializing economies* (Oxford: Oxford University Press).

Balassa, B. 1986 *Toward renewed economic growth* (Washington DC: Institute for International Economics).

Balassa, B.; Bueno, G. M.; Kuczynky, P. P. y Simonsen, M. E. 1986 "Hacia una renovación del crecimiento económico" en *América Latina* (Washington DC/Río de Janeiro: El Colegio de México/Fundação Getúlio Vargas/Institute for Internacional Economics).

Banco Interamericano de Desarrollo 1997 *Progreso económico y social en América Latina. América Latina tras una década de reformas: el ajuste, ¿valió la pena? Democracia y déficit* (Washington DC).

Banco Interamericano de Desarrollo 2004 *Informe Anual del Banco Interamericano de Desarrollo 2004*. En <www.iadb.org/EXR/ar99/AR2003/esp1.pdf>.

Cline, W. R. 1984 *International debt: systemic risk and policy response* (Washington DC: Institute for International Economics).

Cline, W. R. 1995 *International debt reexamined* (Washington DC: Institute for International Economics).

Correa, E. 1996 *Crisis y desregulación financiera* (México DF: Siglo XXI).

Cueva, A. 1975 "El uso del concepto de modo de producción en América Latina: algunos problemas teóricos" en *Historia y Sociedad. Revista latinoamericana de pensamiento marxista* (México DF) Nº 5, primavera.

Daniels, P. W. y Lever, W. F. 1996 *The global economy in transition* (Londres: Addison Wesley Longman).

De Bernis, G. 1983 *Crise et régulation* (Grenoble: GRREC/Presses Universitaires de Grenoble).

Devlin, R. 1989 *Debt and crisis in Latin America: the supply side of the story* (Princeton: Princeton University Press).

Díaz-Alejandro, C. 1995 "Adiós represión financiera, ¡qué tal, crac financiero!" en Mansell, C. *Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina* (México DF: Banco Interamericano de Desarrollo/Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos).

Dos Santos, T. 1970 "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina" en Jaguaribe, H.; Ferrer, A.; Wionczek, M. S. y Dos Santos, T. *La dependencia político-económica de América Latina* (México DF: Siglo XXI).

FMI-Fondo Monetario Internacional 2003 *World Economic Outlook* (Washington DC).

FMI-Fondo Monetario Internacional 2004 "Hubo fallas en Argentina, pero también en el FMI" en *Boletín 2004* (Washington DC) Vol. 33, Nº 15, 16 de agosto. En <www.imf.org/imfsurvey>.

Furtado, C. 1965 *Dialéctica del desarrollo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Furtado, C. 1979 *Creatividad y dependencia* (México DF: Siglo XXI).

Galeano, E. 1971 *Las venas abiertas de América Latina* (México DF: Siglo XXI).

Giambiagi, F. y Ronci, M. 2004 "Fiscal policy and debt sustainability: Cardoso's Brazil, 1995-2002". Documento de Trabajo 05/156, Washington DC, IMF. En <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=17462.0>.

Girón, A. 1991 *Cincuenta años de deuda externa* (México DF: IIEc-UNAM).

Girón, A. 1995 *Fin de siglo y deuda externa: historia sin fin. Argentina, Brasil y México* (México DF: IIEc-UNAM/Cambio XXI).

Girón, A. 2006 "Obstáculos al desarrollo y paradigma del financiamiento en América Latina" en Correa, E. y Girón, A. (coords.) *Reforma financiera en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/UNAM).

Green, R. 1977 "La deuda pública externa de México 1965-1976" en *Comercio Exterior* (México DF: Banco Nacional de Comercio Exterior) Vol. 27, Nº 11.

Guillén, A. 1994 "El sistema financiero y la recuperación de la economía mexicana" en *Comercio Exterior* (México DF: Banco Nacional de Comercio Exterior) Vol. 44, Nº 12.

Guillén, A.; Vidal, G. y Correa, E. 1989 *La deuda externa, grillete de la Nación* (México DF: Nuestro Tiempo).

Independent Evaluation Office (IEO) of the IMF 2004 *Report on the evaluation of the role of the IMF in Argentina, 1991-2001*. En <www.imf.org/External/NP/ieo/2004/arg/eng/index.htm>.

Jaguaribe, H.; Ferrer, A.; Wionczek, M. S. y Dos Santos, T. 1970 *La dependencia político-económica de América Latina* (México DF: Siglo XXI).

Kanenguiser, M. 2003 *La maldita herencia (una historia de la deuda y su impacto en la economía Argentina: 1976-2003)* (Buenos Aires: Sudamericana).

Kregel, J. 2003 "External financing for development and international financial instability". En <http://iml.umkc.edu/econ/economics/faculty/Kregel/590b/Winter2004/index.htm>.

Krueger, A. O. 1993 *Political economy of policy reform in developing countries* (Londres/Cambridge-MA: The MIT Press).

Kuczynski, P. P. y Williamson, J. 2003 *After the Washington Consensus: restoring growth and reform in Latin America* (Washington DC: Institute for International Economics).

Oliveri, E. J. 1992 *Latin American debt and the politics of international finance* (Nueva York: Praegers Publishers).

Prebisch, R. 1963 *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Rapapport, M. 2000 *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)* (Buenos Aires: Macchi).

Sachs, J. D. 1989 *Developing country debt and the world economy* (Chicago: National Bureau of Economic Research/The University of Chicago Press).

Williamson, J. (ed.) 1990 *Latin American adjustment. How much has happened?* (Washington DC: Institute for International Economics).

Cypher, James M. **El caso del Estado chileno actual. Proyectos de acumulación, proyectos de legitimación.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/11Cypher.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

James M. Cypher*

El caso del Estado chileno actual

Proyectos de acumulación, proyectos de legitimación

Introducción

Este ensayo aborda cuatro temáticas interrelacionadas: la primera, ¿cuál es el significado del "neoliberalismo" en el contexto de la evolución chilena desde 1973?; segunda, no obstante la evidencia parcial de una "reestructuración" de la economía chilena, ¿qué papel desempeña el sector agro-minero tradicional surgido en el siglo XIX (específicamente la industria minera del cobre) en Chile?; tercera, dadas las tipologías del Estado que comúnmente se utilizan en las economías en desarrollo, ¿cuál es la interpretación que le corresponde al Estado chileno contemporáneo?; y cuarta, específicamente, ¿cuáles son las actividades clave del Estado –en el contexto de la economía– que le dan definición empírica?

El ensayo divide los proyectos del Estado en "proyectos de acumulación" y "proyectos de legitimación", y después de su análisis seguirá la conclusión, según la cual, a la fecha, el Estado en Chile opera mucho más allá de los estrechos límites del Estado "neoliberal" estrictamente definido, pero sin embargo sigue fatalmente confinado por los límites ideológicos impuestos por una visión neoliberal del Estado. En conse-

* Profesor Investigador Titular, Doctorado en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas, México. Profesor de Economía, California State University, Fresno, EE.UU.

cuencia, Chile carece de una estrategia de desarrollo nacional ("proyecto de país"), por lo que ahora se encuentra constreñido a operar dentro de los límites de una estructura cuasi-estancada que temporalmente podría mantenerse a flote gracias al auge de mercancías estilo siglo XIX.

¿Un Estado neoliberal?

Reestructuración incoherente (1973-1975)

Desde el inicio de la dictadura militar el Estado operó en los límites de una situación de "emergencia" (Huneeus, 2001: 296). En términos de política económica, los dos diseñadores de políticas clave fueron Fernando Léniz (ministro de Economía) y Raúl Saéz, quien sirvió como coordinador del Ministerio de Economía. Ninguno de los dos era neoliberal: Saéz, de hecho, fue en efecto un diseñador de política clave (si no el diseñador clave) en la principal institución de desarrollo chilena: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) (Saéz, 1994a; 1994b). Esta institución, que discutiremos más adelante, ha sido desde 1938 protagonista central en la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) chilena, y Saéz, desde entonces, ha estado asociado con la ISI, con CORFO y con la política de desarrollo encabezada por el Estado.

Buscando consolidar su poder político, el general Pinochet se mostró más hábil que sus rivales militares y formó el "segundo gobierno" desde julio de 1974 a abril de 1978 (Huneeus, 2001). Dicho "gobierno" estuvo marcado por el dominio de dirigentes militares; en efecto, de los 38 ministros nombrados por el gobierno, 24 eran militares profesionales. Muchos eran fuertes nacionalistas, habían respaldado la formación de instituciones como CORFO y abrazaban una vaga ideología desarrollista que ponía de manifiesto el papel formativo de las estrategias ISI en la economía. Inmediatamente, Pinochet nombró al primero de los *Chicago Boys*, Jorge Cauas, como ministro de Hacienda. A dicho nombramiento siguió el de Sergio Castro como ministro de Economía –proveniente de la Escuela de Chicago y crítico extremadamente poderoso de las políticas públicas del momento–, en abril de 1975. El nombramiento de Castro se hizo poco después de la que fue considerada una conferencia clave sobre economía (en marzo), encabezada por Milton Friedman y Arnold Harberger, en la cual los Chicago Boys introdujeron su propuesta (también respaldada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) de imponer un "tratamiento de *shock*" consistente en una drástica reducción de la oferta monetaria, una política de privatización, apertura al mercado internacional, desregulación y reducción del sector público (Kangas, 2003: 2). Durante el tiempo breve en que Saéz permaneció como coordinador del Ministerio de Economía criticó la situación de los dere-

chos humanos en el régimen, en el mes de abril de 1975. Para junio del mismo año, Saéz protestó ante una primera privatización que fue –y era demostrable– producto de la corrupción: la empresa textil Panal (Huneeus, 2001: 400 y 413). Posteriormente, contribuyó a establecer lo que vendría a constituirse como la institución de desarrollo clave, sin fines de lucro, semi-pública/semi-privada, del período de Pinochet: la Fundación Chile (que describimos más adelante). Saéz fue uno de los pocos miembros de la elite tecnócrata cuyas dudas toleró el régimen dictatorial. Su crítica sobre el proceso de privatización corrupto de Panal fue profética: estimaciones posteriores sugieren que en 41 de las 68 empresas privatizadas por los Chicago Boys en 1978, los compradores recibieron un subsidio del 48% (aproximadamente, 615 millones de dólares estadounidenses de 2003) al comprar dichas empresas por debajo del valor gravable de sus activos (Foxley, 1980: 18-19).

La era Chicago: neoliberalismo radical (1975-1982)

A partir de 1975, la influencia de los Chicago Boys creció, si bien hasta cierto punto atemperada por las actitudes desarrollistas de los dirigentes militares que ocupaban varios ministerios, por lo menos hasta 1978. Conforme se incrementaba la autonomía de los Chicago Boys para definir las políticas económicas, la economía se acercó como nunca antes al precipicio del fracaso económico. La especulación financiera era rampante, alimentada por una diversidad de subsidios estatales ocultos –particularmente las acciones adquiridas por medio de los procesos de privatización corruptos. Los grupos más grandes y poderosos vinculados a los grupos nacionales de poder utilizaban técnicas tipo Ponzi para construir empresas "de la nueva economía" vinculadas a los bienes raíces, las finanzas y el comercio exterior. En 1974, los dos grupos más importantes fueron Cruzat-Larraín y BHC, que abarcaban 11 y 18 empresas, respectivamente. Para 1977 estos conglomerados poseían 85 y 62 empresas. Entre estos dos grupos poseían 37% de los activos de las 250 empresas más importantes en 1978, mientras que la inclusión de los dos siguientes grupos más importantes (Matte y Luksic) llevó el nivel de concentración de los cuatro grupos a 49% de los activos de las 250 principales empresas (Silva, 1997: 160). La desindustrialización avanzó rápidamente, mientras la economía creció y los admiradores formados en la Escuela de Chicago proclamaban el "milagro" chileno. Para 1981 Chile presentaba un déficit comercial de 2,7 mil millones de dólares estadounidenses, que representaban 71% del valor de sus exportaciones. La deuda externa estalló durante la difícil época de los Chicago Boys, tan sólo el servicio de la deuda absorbía 49,5% del valor de las exportaciones (Loveman, 2001: 289, 293). Al igual que México a finales de 1994, llegó el inevitable colapso y el PIB cayó 14,3% en el curso de 1982.

Neoliberalismo pragmático (1984-1989)

En 1984 se inició una recuperación vacilante, si bien en el marco de un régimen de diseño de políticas diferente. Algunos de los grupos financieros más grandes habían sido, para sorpresa de muchos, barridos por la crisis; algunos incluso con sus compinches más cercanos en el gobierno, incluidos los principales miembros de los Chicago Boys[1]. Su lugar lo vinieron a ocupar economistas que rindieron tributo a los conceptos centrales de dicho grupo, pero que utilizaron su poder e influencia para reestructurar la economía hacia un conjunto de nuevas industrias exportadoras basadas en mercancías. Mientras tanto, las organizaciones empresariales líderes, particularmente la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), recuperaron mucha de su influencia histórica.

No fueron más el clientelismo, los lazos personales ni las amenazas políticas las principales formas de nexo entre Estado, diseñadores de políticas y elite financiera –una cadena fluida que había definido con anterioridad los parámetros del modelo neoliberal radical. Las asociaciones empresariales más importantes buscaron y recibieron formas de intervención del Estado ampliamente utilizadas en la era de la ISI: esquemas de excepción tarifaria "desventajosos" (reembolso de los derechos de aduana) para facilitar la nueva orientación hacia las exportaciones basadas en producción de mercancías del nuevo y emergente sector industrial; subsidios a la vivienda para la industria de la construcción; precios mínimos para los ex hacendados y medianos productores, así como para la industria extractora de cobre. En respuesta, la inversión privada creció estable en los sectores no-financieros. Sin embargo, el ethos de los rentistas apenas se había sosegado cuando en los decenios de 1980 y 1990 se abrió nuevamente la oportunidad de adquirir otra ronda de firmas privatizadas. El saqueo de

---

1 "Muchos de los Chicago Boys tenían vínculos con un pequeño grupo de conglomerados internacionales que tendían a concentrar sus *holdings* en intermediación financiera, empresas que fuesen competitivas en el ámbito internacional y en comercio. Instituciones y ministerios clave como el de Hacienda (el más importante en jerarquía), Economía, el Banco Central y el Departamento de Presupuesto, estaban dirigidos por hombres estrechamente vinculados con los conglomerados Cruzat-Larrín, BHC y Edwards. Estos vínculos dieron a sus altos directivos –particularmente a Cruzat-Larrín– acceso privilegiado a los diseñadores de política. Ello permitió que discutieran las reformas a las políticas con los propio diseñadores y, de acuerdo con Juan Villarzú (director de presupuesto entre 1974-1975), participaron con creciente frecuencia en reuniones clave sobre políticas. Esa camarilla terminó por congelar cualquier oposición a sus puntos de vista [...] Se trataba de ejecutivos, asesores o miembros del personal profesional de los conglomerados antes de ocupar sus puestos en el gobierno, y muchos de ellos regresaron a sus ocupaciones previas después de que dejaron el servicio público. Es significativo que fueron esos mismos conglomerados los que organizaron la resistencia empresarial contra Allende y que colaboraron con los militares para confabular el golpe de estado" (Silva, 1997: 159).

los activos públicos siguió a pasos acelerados: entre 1985-1989, 30 de las empresas paraestatales más importantes fueron privatizadas, con un subsidio al sector privado estimado en mil millones de dólares (en dólares del año 2000) (Mönckeberg, 2001: 22).

La era de la Concertación: neoliberalismo "democrático" (1990-2004)

En 1986 comenzaron a emerger indicadores de auge económico. Para 1987 el ingreso per cápita era el mismo que en 1981, y para 1998 era el 88% mayor. Para el año 2000, Chile tenía el promedio de ingreso per cápita más alto de América Latina. No obstante, los trabajadores sólo recibieron un incremento salarial promedio del 53% entre 1987 y 1998 y, debido a la pérdida salarial que se prolongó por 22 años (1970-1992), los salarios de 1998 fueron apenas el 29,5% mayor que en 1970. En contraste, de 1970 a 1998 el ingreso promedio per cápita se incrementó el 105,3% (Banco de Chile, 2001: 32 y 50). Para 1997 una actitud triunfalista recorría Chile; el mensaje parecía ser que si una nación se sujetaba a los preceptos de la economía neoliberal (atravesando un difícil período de "transición"), la economía terminaría por despegar. Sin embargo, el modelo era *excluyente*, los salarios quedaban muy rezagados del ingreso promedio per cápita, así como la tasa de crecimiento del empleo, al tiempo que había un incremento en el denominado sector *informal*.

Así, una vez iniciado el régimen democrático, bajo la Concertación de los partidos de centroizquierda comenzó un auge económico sostenido. Chile fue comparado favorablemente con los "tigres" de Asia y proclamado como "modelo" para América Latina. Cómo explicar que el auge prolongado fuese un serio propósito para muchos, incluidos algunos especialistas que desde hacía mucho tiempo eran críticos del modelo neoliberal. Una interpretación muy popular sostiene que ha surgido un nuevo estrato "schumpeteriano" de empresarios a la par del cambio estructural, marcado por el surgimiento de nuevas industrias exportadoras de mercancías (Montero, 1997). Seguramente, las exportaciones que se habían disparado junto con el auge fueron el sector delantero. No obstante, mucho del cambio sectorial hacia las exportaciones antecedió al auge. El coeficiente exportaciones/PIB pasó del 12% en 1970 al 30% en 1985; sin embargo, permaneció en ese nivel o incluso en un nivel menor hasta 1995 (Silva, 2001: 12). Óscar Muñoz acepta con cautela elementos de la hipótesis del "nuevo empresario", aunque subraya el papel constructivo desempeñado por las políticas públicas desde el siglo XIX para crear una nueva burguesía industrial:

> A diferencia de los grupos económicos del decenio de 1970, que se organizaron sobre la base de algunos bancos, estos nuevos grupos se basaron en empresas industriales, comerciales y de servicios de larga tradición.

> Se trata de avances hacia una mayor profesionalización de la gestión, introduciendo técnicas modernas de información y de planificación estratégica.
>
> Las funciones tradicionales de la gestión [cambiaron] [...] Aparecen innovaciones como la búsqueda del mercado nacional e internacional, el control de calidad para adecuarla a los estándares internacionales, el uso de la sub-contratación y mayor atención de los servicios al cliente.
>
> En síntesis, las reformas económicas en Chile han estimulado el desarrollo de una nueva cultura empresarial, que rompe con las visiones clásicas que caracterizaron a los empresarios (Muñoz, 1995: 49).

Evidentemente, hubo (y hay) cierta verdad en la afirmación de que surgió una clase de administradores nueva y más profesional en *ciertos* sectores. No obstante, sigue vigente la cuestión de si estos cambios necesarios se han extendido y si son irreversibles. Cuando el florecimiento comenzó a marchitarse en 1997, con un incremento del ingreso per cápita del 3,4% entre 1998 y 2002, con una tasa de desempleo por encima del 9%, los economistas de la Concertación carecían de políticas para responder. Parecía que no había más empresarios "schumpeterianos", y algunos denominaron a esta etapa como un período de *desaceleración*; los propietarios de negocios pequeños lo llaman *recesión*; sin embargo, *estancamiento* sería un término más apropiado. El crecimiento de las exportaciones evidentemente se estancó. En efecto, para 1997 las exportaciones fueron de 17 mil millones de dólares, cantidad que fue virtualmente la misma en 2002 (17,4 mil millones de dólares). Lo mismo sucedió con el ingreso per cápita.

Uno de los indicadores más reveladores de la hipótesis del "nuevo empresariado" –y su corolario, los nuevos y "profesionalizados" diseñadores de políticas macroeconómicas– fue la fuga de enormes flujos de capital en 1998 y 1999. De hecho, dicho flujo de capitales (equivalente al 9,6 y 12,3% del PIB en 1998 y 1999, respectivamente) fue mayor que en cualquier otro año de toda la era neoliberal (Bener y Dufour, 2004: 38). Bajo presión, los "nuevos" empresarios no parecían diferenciarse de los "viejos" empresarios depredadores. Los "nuevos y profesionalizados" diseñadores de políticas económicas se mostraron impotentes y silenciosos ante las prácticas depredadoras de los grupos nacionales de poder que habían drenado los circuitos de capital como nunca antes en los tiempos modernos. Chile había ganado notoriedad durante el decenio de 1980 por la imposición de controles sobre el capital en los flujos financieros de corto plazo. Pero para el decenio de 1990 dichos controles desaparecieron.

Esto hay que enmarcarlo en un contexto más amplio. A finales de los años noventa, las organizaciones empresariales más importantes, particularmente la CPC, habían adoptado una postura más agresiva en

contra de las iniciativas del Estado durante ese período de "neoliberalismo pragmático". En la CPC había otras dos organizaciones empresariales extremadamente poderosas: la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA o SFF) y la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). La SFF en algún momento estuvo fuertemente asociada con las políticas ISI de CORFO, respaldando ampliamente las iniciativas del período 1940-1960 para estimular el desarrollo industrial, particularmente el sector manufacturero. La SNA había sido la organización de los hacendados y ahora era la de los ex hacendados de viejo cuño y la nueva elite agroempresarial. Para finales de los noventa, ante el dominio de la coalición de centroizquierda de la Concertación, la CPC viró hacia la derecha y la polarización política en Chile se agudizó.

> Los defensores de la derecha dura del legado del gobierno militar ahora dominaban tanto en la elite política de derecha como de empresarios a gran escala. [Y] el equilibrio de poder con las organizaciones patronales se había desplazado hacia los elementos más duros de la SFF. Durante los últimos diez años, la SFF estaba cada vez más insatisfecha con su subordinación en la CPC y la disposición de dicha organización a comprometerse con Renovación Nacional [un partido conservador] y la Concertación […] de hecho rompió brevemente con la CPC a finales de los años de 1990. Para el 2000 la SFF regresó a la CPC logrando encumbrarse (Silva, 2002: 350).

A pesar de que era lugar común elogiar el manejo macroeconómico "objetivo" de la economía, la elite tecnócrata que dirigía el aparato del Estado en las áreas económicas se encontraba, aparentemente, en una situación de impotencia para cuestionar la fuga de capitales sin precedentes de 1998 y 1999. El grado de sumisión a la agenda de la derecha al que había llegado la elite diseñadora de políticas era tal que fue objeto de un editorial sarcástico por parte de Agustín Edwards en el influyente diario *El Mercurio*. Los Chicago Boys habían hecho su primera aparición pública en las páginas editoriales de dicho diario en 1970 y Edwards siguió ofreciendo ese espacio editorial para apoyar a neoliberales como Hermógenes Pérez de Arce, quien proclamó en 2003:

> Como ustedes no saben, pero debieran saber, la derecha en el mundo lo ha ganado casi todo: […] la contienda ideológica […] la supremacía económica del sector privado y el control político de gobiernos propios y de signo contrario. En esto último hemos sido geniales, porque allí donde no tenemos explícitamente el poder, logramos hacer que los gobernantes izquierdistas pongan en vigor nuestras políticas (Pérez de Arce, 2003: 3).

Como señalaremos enseguida, los gobiernos "democráticos neoliberales" de la Concertación han sido capaces de realizar algunos cambios de

política importantes, particularmente para enfrentar la muy desigual distribución del ingreso en Chile; sin embargo, el diseño de políticas económicas en el ámbito del Estado sigue fuertemente constreñido por la perspectiva neoliberal que busca un Estado *minimalista*.

"La maldición de los recursos" y "el sendero de la dependencia"

De uso común en la teoría estándar del desarrollo, la frase "la maldición de los recursos" describe bien a muchas de las economías de América Latina, particularmente la de Chile, ya que ha sido relativamente fácil apoyarse en la exportación de recursos y en la inversión extranjera directa (IED) en sectores intensivos en recursos para hacer crecer la economía. Esta relativa facilidad ha llevado a evitar una vía relativamente más difícil para el desarrollo económico; una determinada estrategia ISI que tendría como eje la instrumentación de una política industrial flexible. En lugar de tomar esta vía un tanto más difícil, Chile tomó la "vía de la dependencia" de la exportación de productos agrícolas y mineros, primero con el *boom* del salitre (nitratos) en el siglo XIX y, posteriormente, con el cobre.

Para 1970, el cobre constituía el 76% de las exportaciones chilenas. Chile es el Golfo Pérsico del cobre, pues controla el 37% de las reservas mundiales de dicho metal. Durante el régimen de Salvador Allende (1970-1973) las minas fueron nacionalizadas. Si bien la estrategia de industrialización basada en extracción de cobre tenía perspectivas, los militares vieron una vía más fácil: basar el crecimiento en la exportación de productos maderables, acuacultura, fruta fresca y vinos.

La estrategia de desarrollo económico encabezada por el Estado militar no llevó, en el análisis final, a una política coherente para el desarrollo de la industria del cobre, en términos de crear eslabonamientos "hacia atrás" y "hacia delante". En efecto, el cobre quedó ampliamente en manos de las empresas transnacionales mineras (ETN). Entre 1989 y 1995 más de 11 mil millones de dólares de IED llegaron a Chile. En contraste, durante la dictadura militar el país sólo recibió 5,3 mil millones de dólares. De la IED que recibió Chile entre 1989-1995, el 60% fue a la minería, particularmente hacia las minas de cobre explotadas por las ETN que se expandieron en el marco de la nueva "Constitución" de 1980 proclamada por la dictadura.

Graciela Moguillansky (1999) atribuye el auge de la inversión en minería a: la alta tasa de ganancia anticipada en las nuevas zonas mineras debido a los altos precios del cobre en el período 1986-1989; las nuevas tecnologías y nuevos niveles de productividad alcanzados por las transnacionales mineras en el decenio de 1980; y la percibida "estabilidad" chilena debido a los cambios constitucionales y la legislación minera que virtualmente garantizaba a las ETN la consolidación de un

régimen favorable a las corporaciones y a la IED, lo cual era irreversible (Moguillansky, 1999: 132). La gran mayoría de la inversión en las minas de cobre se dio durante los gobiernos de la Concertación. Así, en teoría, Chile contaba con alto potencial para lograr una expansión amplia, socialmente razonable, de la industria del cobre *si* los gobiernos de la Concertación hubieran estado dispuestos a negociar con las ETN el control de la dirección y velocidad de la inversión y garantizar la creación de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante en la economía nacional. En efecto, una política encabezada por el Estado para crear grupos mineros también habría permitido una estrategia de apoyo incipiente a la industria de bienes de capital, ya que casi la mitad de los bienes de capital que se producen en Chile son para la minería (Culverwell, 2001: 78). Centrar el desarrollo económico en el sector de punta, el cobre, tiene el potencial de crear un "proyecto de acumulación" que muy bien podría convertirse en "proyecto de país".

La industria del cobre en Chile es uno de los varios proyectos de acumulación a ser examinados debido a su gran potencial y a la política extrema de *laissez faire* adoptada por el Estado en ese sector vital. Cuando el gobierno chileno abrió las vastas reservas mineras al capital de las ETN, desencadenó un proceso que llevó a la sobreproducción mundial de cobre, caída de precios y desaceleración de la explotación minera, que fue el principal detonador del período de virtual estancamiento en el ingreso per cápita desde 1997 hasta 2002. Entre 1989 y 1994, la producción de cobre chileno se incrementó el 197% en el sector privado, mientras que CODELCO (la empresa del Estado) la redujo en un 9%. Hasta cierto punto, incrementar la producción coincidió con el aumento acelerado de la demanda mundial durante los años de auge en el decenio de 1990. No obstante, ningún auge pudo absorber el incremento del 172% de la producción de cobre chileno en el período 1989-1999 (con la llegada de la "crisis asiática" en 1997 apareció la sobreproducción de cobre). El descalabro duró hasta octubre de 2003, momento en que se inició un incremento sostenido de su precio. En abril de 2004 los precios del cobre alcanzaron los niveles de 1995 (1,40 pesos por libra), sin embargo, el dólar había sufrido una fuerte caída en 2003-2004, lo que dejó el precio (real) por debajo del alcanzado en 1995.

Al centrar la atención en el sector minero de Chile, inmediatamente se revela una serie de grandes oportunidades de las que se ha privado el Estado así como un consentimiento implícito de actividades depredadoras a cargo del sector minero privado. La más importante en la lista es la evasión fiscal "legal", dado que el gobierno chileno permite una serie de acciones que facilitan a las ETN mostrar "pérdidas" en sus inversiones en el país. De 47 ETN mineras del cobre que operan en Chile, sólo 3 mostraron ganancias y, por tanto, pagaron los impuestos respectivos (Lavandero, 2001b: 207). El senador Lavandero se ha con-

vertido en *la* voz crítica de la política minera. En efecto, por medio de su trabajo con economistas y especialistas ha revelado el hecho de que las mineras transnacionales utilizan una combinación de esquemas de transferencia de precios y pagos de intereses fraudulentos. La mayor parte de las minas propiedad de CODELCO son tan extremadamente eficientes que resultan significativamente comparables a las nuevas y altamente eficientes minas de las ETN. En 1996 CODELCO pagó impuestos al gobierno central en el orden de 860 dólares por tonelada, mientras que las minas privadas tan sólo lo hicieron en 156 dólares por tonelada (Alcayaga y Lavandero, 2001: 98). Esto sugiere que la masa total anual de renta económica que el Estado entrega al sector minero privado (y de la cual dicho sector se apropia por vía de la transferencia de precios y servicio de "deuda" fraudulento) podría ser tan alto como 1,1 mil millones de dólares, suponiendo idénticas estructuras de costos promedio. Es obvio que el Estado no habría podido atrapar todas estas rentas si la producción permaneciera en el sector privado; de la estimación anterior se tendría que haber deducido una tasa de ganancia normal.

Estas no fueron las únicas rentas provenientes de la producción de las ETN del cobre a las que, aparentemente de manera voluntaria, renunció el Estado. Cuando la explotación y producción del sector minero se entregó a las ETN, el Estado no desempeñó una evaluación apropiada del valor presente descontado de las reservas metalíferas. Resulta imposible reconstruir la compleja transacción que ocurrió durante los años de la concesión a la explotación extranjera de las reservas de cobre. Sin embargo, es concebible que a CODELCO se le haya pagado una ínfima cantidad, tan baja como el 1% del valor de mercado normal de las reservas del mineral, en algunos casos (Lavandero, 2001d: 36-40).

El asunto más importante en este sector tiene que ver con las oportunidades perdidas para transformar el sector minero en punta de lanza de un proyecto de país. Específicamente, en la región de Chile donde existe una red de eslabonamientos –Antofagasta– sólo se produce el 5,8% de los insumos para el sector de la minería (dejando de lado la fuerza de trabajo) (Culverwell, 2001: 79). Dado el ínfimo y declinante papel que desempeña el sector manufacturero nacional en el PIB (ver más adelante) y dada la ausencia de autonomía tecnológica en términos de investigación y desarrollo nacional (nuevamente, ver más adelante) la inferencia que podemos hacer es que una porción enorme de los insumos, el 94% restante, para el sector minero es importada. Entonces, una vía potencial en términos de la creación de eslabonamientos hacia atrás sería fomentar, por medio de una política industrial enfocada, industrias manufactureras que pudieran proveer una gama amplia de insumos.

A la fecha, especialistas chilenos hacen hincapié en eslabonamientos "horizontales" y hacia delante. Leopoldo Contreras, del Instituto de Ingenieros Mineros Chilenos, considera que Chile tiene potencial para

crecer horizontalmente fomentando la exportación de servicios mineros y tecnología minera, así como de equipo minero especializado, que se ubica en el orden de los 2,5 mil millones de dólares anuales y posiblemente hasta 10 ó 20 mil millones de dólares (Contreras, 2003: 3). Por su parte, el director de la Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmecánicos (ASIMET) considera que Chile podría refinar mucho más del apenas 1% del cobre que se produce (el restante se refina fuera del país) (Lehuedé, 2003: 3). El cobre plenamente refinado podría utilizarse como insumo de una gran variedad de procesos manufactureros. A la fecha, sólo en la industria electrónica una sola empresa (Coporin) es chilena, del casi centenar existente en este sector. Coporin se ubica en la zona más baja de producción de valor agregado, únicamente produce alambre y cables. Todas las demás empresas en el sector, operando con altos niveles de complejidad tecnológica, son ETN o empresas mixtas (*Electro Industria*, 2003: 44). Una agencia pública que hace seguimiento del sector del cobre en Chile, COCHILCO, estima que la tendencia a exportar cobre no refinado le costó a Chile, aproximadamente, 400 millones de dólares anuales en el decenio 1990; este valor agregado lo capturan las naciones que refinan el cobre chileno, lo cual, en consecuencia, constituye desde la perspectiva de Chile otra renta económica para las ETN (Lavandero, 2001c: 15). Si bien resulta imposible explicar aquí con detalle las vastas oportunidades de desarrollo que se han dejado escapar debido a la ausencia de un proyecto de país coherente (o por lo menos de un proyecto de acumulación sectorial), al mismo tiempo parece incuestionable que la preponderancia de las evidencias presentadas arrojan luz sobre una situación plagada por prácticas depredadoras que vienen a mostrar "un fracaso del mercado" y "un fracaso del gobierno" al mismo tiempo.

Aunque es posible que Chile haya hecho grandes, y quizá irreversibles, concesiones a las ETN del cobre a principios del decenio de 1990, el Estado mantiene CODELCO, la empresa minera más grande y, probablemente, más eficiente del mundo. La fuerza de trabajo de CODELCO, siendo como es, enorme y profesional, podría convertirse en la base operativa para desarrollar estrategias de eslabonamientos hacia delante, hacia atrás y horizontales. En ninguna otra área podría el Estado chileno moverse con tanta facilidad ni amplitud, dadas las ramificaciones tan diversas e importantes, para realinear la economía. Cómo acometer tal empresa lo discutiremos, consecuentemente, en la siguiente sección.

Tipologías del Estado

La investigación realizada por Peter Evans ha sido extremadamente útil en términos de conceptos e interpretaciones, lo cual permite una presentación teórica consistente del papel que el Estado desempeña en la economía (Evans, 1995). A diferencia de los economistas neoclásicos/

neoliberales, Evans considera al Estado como elemento *endógeno* de cualquier economía nacional. En contraste, en el paradigma neoclásico se ve al Estado como elemento *exógeno* y no se hace ningún intento por presentar una teoría de la acción del Estado[2]. La investigación de Evans señala tres posibles formas del Estado: el Estado depredador, el Estado intermedio y el Estado del desarrollo. Se trata de categorías estáticas en la presentación de Evans, sin embargo, es posible inferir el paso de una forma a otra, aunque no lo presentamos aquí.

El Estado depredador

El Estado depredador es disfuncional por cualquier lado que se lo vea. No tiene ni un proyecto de país ni de acumulación. El Estado depredador puede ser el agente "cautivo" del capital proveniente de las ETN o puede operar sin recibir ninguna influencia del exterior. En cualquier caso, el Estado no considerará aspectos de sustentabilidad con respecto a los recursos naturales, las empresas públicas no operarán con eficiencia ni cumplirán las metas de desarrollo nacional, y no existirán sistemas basados en el mérito para los trabajadores públicos que administran el aparato del Estado. La corrupción será rampante, el Estado será inestable y frágil. Las funciones mínimas del Estado –aquellas a las cuales los neoliberales quieren confinarlo– no podrán cumplirse debido a que la policía, los militares y el sistema judicial (cuya obligación sería preservar el estado de derecho y la inviolabilidad del derecho a la propiedad) estarán diezmados por la corrupción endémica y sistémica.

Es claro que Chile comenzó a exhibir algunas de las características del Estado depredador bajo la dictadura militar, a través de un proceso sostenido de violación de los derechos humanos y represión selectiva de los sindicatos autónomos. Al mismo tiempo, la dictadura buscó cierta legitimación por medio de programas dirigidos a atender a los más pobres y con el fomento de algunos proyectos de acumulación (Huneeus, 2001). Lejos de ser tecnócratas puramente teóricos, muchos de los Chicago Boys más fervientes ingeniaron privatizaciones, unas con corruptelas y otras mediante abuso del poder –generalmente en beneficio personal–, como ya señaláramos anteriormente.

---

2 Anne Krueger, una economista neoclásica con fuerte influencia, sostiene que el Estado puede entenderse como un componente endógeno de un sistema económico nacional. Sin embargo, para ella el Estado no es otra cosa que un área donde ocurre la búsqueda rampante de renta por parte de los agentes del Estado. Así, en esta formulación, ninguna política pública puede ser efectiva –excepto por puro accidente–, ya que a la gente que crea e instrumenta una política sólo le interesa utilizar el aparato del Estado como un instrumento para la acumulación personal de riqueza y poder. En esta sección no haremos referencia directa a los puntos de vista de Krueger. Para un análisis detenido, ver Cypher y Dietz (2004: Cap. VII).

El Estado intermediado versus el Estado desarrollista

El segundo tipo que describe Evans es un Estado en el que operan con eficiencia ciertas áreas, pero que no es capaz de montar con coherencia un proyecto de país. Por las razones que sean, este Estado carece de la *autonomía contextualizada* necesaria para el Estado desarrollista. La autonomía contextual es un concepto clave para Evans: en efecto, en su visión, el Estado tiene que ser un actor autónomo, capaz no sólo de presentar una visión coherente sino de desarrollar acciones en consecuencia. El Estado se encontrará en posición de ofrecer al sector privado incentivos para ingresar o para ampliar ciertas áreas de la actividad económica. Pero los incentivos concedidos exigen *reciprocidad* en términos de cumplimiento por parte del sector privado. No obstante, la autonomía del Estado está limitada, condicionada por el hecho de que el Estado está incrustado en la sociedad civil. Ello requiere una red compleja y fluida de relaciones entre las esferas pública y privada. Estar incrustado significa que el Estado no se encuentra "por encima de" o que es autónomo del sector empresarial y tampoco se encuentra "por debajo de" o cautivo del sector empresarial.

Dada esta formulación, parece haber amplia evidencia de que Chile tiene en este momento (2005) un Estado intermediado. En efecto, Chile exhibe "bolsones" de eficiencia en términos del papel que el Estado desempeña en la economía, algunos de los cuales revisaremos en la siguiente sección. Al mismo tiempo exhibe áreas importantes con deplorable ineficiencia, cautivas del sector empresarial (el mejor ejemplo es el sector clave del cobre, como lo muestra nuestra revisión en la sección anterior). Otro ejemplo extremadamente importante fue el fallo del Estado para enfrentar el tema de la fuga de capitales, como lo vimos previamente.

Política industrial en el Estado desarrollista

El mejor estudio del que disponemos, por su sustento, con respecto a las políticas industriales y de la ISI es el presentado por Alice Amsden (2001). Los países latinoamericanos, incluido Chile, en general fueron incapaces de cambiar de un marco general de ISI relativamente pasivo a una política industrial activa y ágil. La política industrial, a diferencia de una estrategia general de ISI, exige tanto incrustación como autonomía del Estado. El Cuadro 1 ilustra un conjunto general de políticas industriales aplicadas en Asia por los actores más dinámicos en la última mitad del siglo XX. Estos elementos específicos de política industrial los examina en detalle Ha-Joon Chang (2003), y aquí sólo los discutiremos de forma lateral. Quizá el componente subyacente más importante del Estado desarrollista es la capacidad de ingeniar un *cambio de estrategia*. Los cambios de estrategia requieren que el Estado defina, exprese

y ejecute un proyecto de país, y sea lo suficientemente flexible como para percatarse de que cualquier ventaja comparativa creada terminará por ser inadecuada. Cuando una nación comienza a experimentar una disminución de retornos, el Estado debe tener la capacidad de abandonar un sector que con anterioridad fomentó; debe cumplir con la "función crepuscular" (Cuadro 1, número VI-B). Esto se logra mediante una gama amplia de estrategias diseñadas para fomentar una transición ordenada de un área de importancia previa a otra. En el período subsiguiente al golpe de Estado de 1973, Chile abandonó su sector manufacturero más importante, pero lo hizo sin poner atención a los efectos de este cambio estructural. El efecto que aún perdura es que Chile no cuenta con un sector manufacturero viable, y ello significa que no puede derivar las externalidades que mejoren la productividad que fluye de un sector manufacturero viable (el escenario de la ley Verdoorn que Chile ha ignorado) (Verdoorn, 1998).

Cuadro 1

Políticas industriales eficaces en el Este de Asia: un caso de intervención del Estado

I. Coordinación de inversiones complementarias en presencia de economías de escala significativas (*big push*)
II. Creación de "carteles implícitos": negociaciones encabezadas por el estado con las ETN
III. Creación de externalidades de aprendizaje por vía de capacitación industrial
IV. "Competencia administrativa": coordinar inversiones entre empresas en competencia, cortar capacidad ociosa en oligopolios (componente más importante de la política industrial en el Este asiático)
V. La búsqueda a toda costa de economías de escala (reduciendo costos 30-50%)
A. Competitividad en costos
1. Autorización de inversión
2. Fusiones forzosas
3. Requerimientos de exportación
B. Control del consumo de bienes suntuarios
1. Restricción a tan sólo algunos modelos manufacturados
VI. Promover cambios estructurales
A. Seleccionar a los triunfadores (industrias del alba)
B. Auxiliar a los perdedores (industrias del crepúsculo) acelerar el cambio técnico reduciendo la carga institucional en la medida en que los perdedores utilizan apoyo político o control tecnológico interno para detener la i & d, y desarrollo de productos que podrían terminar con sus existencias de capital
VII. Mantener una capacidad tecnológica independiente
A. Aprendizaje
B. Creación

La dictadura militar desarrolló, con la guía de los Chicago Boys, un cambio de estrategia depredador (el desarrollo del sector manufacturero había sido el centro de las políticas ISI del Estado). Entonces, para destruir el marco socioeconómico que los neoliberales aseguraban era la principal razón que explicaba el atraso relativo de la economía chilena (esto es, las alegadamente ineficientes empresas públicas y el apoyo a las empresas manufactureras del sector privado asociadas con una fuerza de trabajo dinámica y sindicalizada), los neoliberales se dedicaron a privatizar sin tomar en cuenta el contexto macroeconómico y abrieron la economía a productores internacionales sin tomar en cuenta los efectos que esa dinámica tendría para la emergente base industrial/manufacturera chilena. Ello contribuyó a asegurar que las capacidades tecnológicas chilenas, con algunas excepciones notables, permanecieran casi inexistentes (cuestión que discutimos más adelante). El Cuadro 2 traza la reciente trayectoria del sector manufacturero: en Chile, generalmente, se presenta con poca claridad esta relación y se hace demasiado hincapié en el crecimiento de las exportaciones "industriales" (de hecho son mercancías que han pasado por un proceso muy mínimo de transformación).

Cuadro 2

Chile. Participación porcentual de la industria manufacturera en el PBI

Precio constante según año	Período	Tasa de industrialización
1977	1950	20,8
	1960	22,3
	1970	24,7
	1975	21,5
	1980	21,6
	1987	20,8
1986	1987	17,6
	1990	17,5
	1995	16,2
	2000	14,4
1996	1996	17,5
	2000	16,3
	2002	16,0

Cambios dentro de las épocas en precios constantes:

1970-1987 3,9% PIB
1987-1996 2,0% PIB
1997-2002 1,5% PIB

Declinación del sector manufacturero 1970-2002: -7,4% PIB

Fuente: Banco de Chile (2001).

El Cuadro 3 presenta datos relativos a los sectores exportadores clave.

Cuadro 3
Participación relativa de las exportaciones chilenas (%)

	1975	1985	1995	1998
Exportaciones (mmd)	1,6	3,85	16,0	14,9
Cobre (%)	54	47	40	34
Materias primas	19	18	13	12
Primera etapa de procesamiento				
Recursos naturales	14	24	25	26
Segunda etapa de procesamiento				
Recursos naturales y otras manufacturas	12	11	22	27

Fuente: Silva (2001: 13).

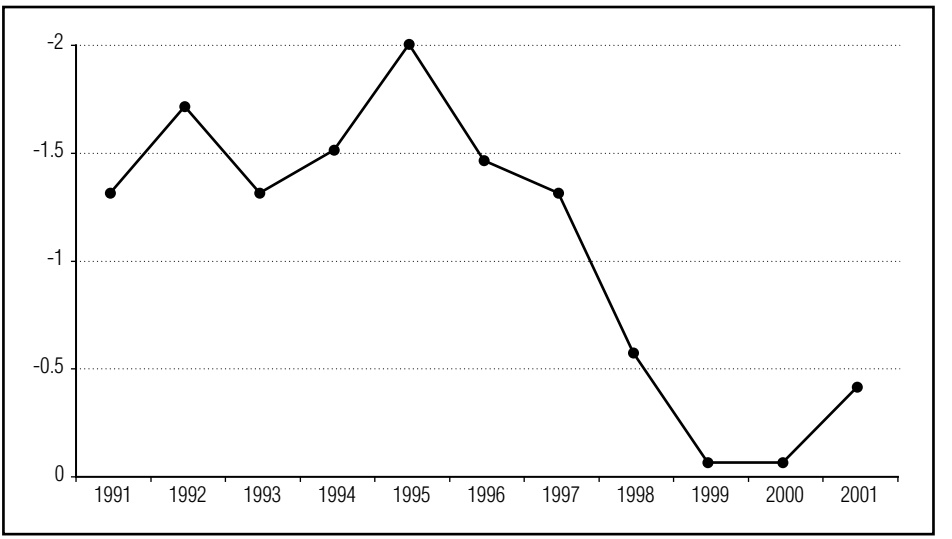
Nótese que la última categoría implica cierto nivel de procesamiento, lo cual quiere decir que los recursos naturales fueron convertidos en "manufacturas". Con este cierto nivel de procesamiento, los diseñadores de política chilenos comenzaron a presentar a Chile no como una nación desindustrializada, sino como una con un sector "manufacturero" en crecimiento (basado en materias primas). Entonces, para quienes no entendían las nuevas categorías, Chile era visto como una nación que alcanzaba con éxito el crecimiento basado en exportaciones, no de materias primas sino de "manufacturas". Asimismo, cabe destacar que para 1985 el rubro primera etapa de procesamiento de recursos naturales dejó de ser el sector que encabezaba el crecimiento. En esencia, se encuentra el mismo efecto en las exportaciones con segunda etapa de procesamiento después de 1995 (da un salto al pasar del 11% de las exportaciones en 1985 al 22% en 1995). En 1998, la cifra para esta categoría sugiere que continuaba el crecimiento, sin embargo, lo hizo con una tasa mucho menor (la participación promedio para el período 1990-1994 fue del 20% y apenas si se incrementó al 23% en promedio para el período 1994-1998).

Los esfuerzos para evitar el descenso en la tasa de crecimiento del concepto "segunda etapa de procesamiento" se convirtieron en tema principal durante el decenio de 1990, en la medida en que muchos economistas manifestaron su creencia de que seguiría el auge del período 1987-1997 basado en la "segunda fase exportadora". Como propusimos, Chile habría diversificado sus exportaciones, habría hecho más hincapié en la segunda etapa de procesamiento, incrementado el valor

agregado y mejorado el componente tecnológico nacional de los bienes exportados; esta nueva etapa también habría implicado el desarrollo acelerado de servicios vinculados con los componentes de estas exportaciones. En nuestra concepción, esto habría constituido un esfuerzo por articular un nuevo proyecto de país. Esta visión contrasta con otros intentos de articular un proyecto de país; pues es una propuesta que implica un cambio estratégico pero sólo con cambios marginales en la base socioeconómica de Chile (Muñoz, 2001: 17-66). Sin embargo, a lo largo de la década del 90 no se hizo nada para alterar el sistema productivo; en lugar de ello, los grupos nacionales de poder sacaron parte de sus recursos y cambiaron algunas de sus actividades hacia el sector servicios buscando rápidos rendimientos. El complicado proceso, intensivo en capital y en tecnología, necesario para que sus actividades impulsaran la cadena productora de valor, no les pareció atractivo a dichos grupos. En lugar de ello prácticamente detuvieron la inversión (Gráfico 1) y, como ya señalamos, se dedicaron a impulsar la gran fuga de capitales iniciada en 1998.

Gráfico 1

Chile. Inversión empresas y grupos económicos como porcentaje del PIB, 1991-2001



Fuente: Moguillansky (1999).

En resumen, mientras la trayectoria de crecimiento era fuerte en el decenio de 1990, cuando Chile alcanzó el momento para un cambio de estrategia, el aparato económico neoliberal del Estado no mostró la autonomía ni la incrustación necesarias. En lugar de ello, Chile se dedicó

a firmar cuantos acuerdos comerciales le fueron posibles, incluido el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2003. Estos acuerdos comerciales y el incremento de los precios del cobre, productos de madera y algunas otras materias primas pueden traer consigo uno o dos años de fuerte crecimiento. Sin embargo, Chile regresará a lo que Jorge Katz llama el "estado estacionario", es decir, una tasa baja de crecimiento "estacionaria", lo que acarreará un estancamiento del ingreso per cápita, como fue el caso en el período 1997-2002[3]. Como enfatiza Moguillansky, los grupos financiero-industriales chilenos no están interesados en la modernización tecnológica; en un estudio de 15 países con similitudes, la ONU clasificó a Chile como penúltimo en cuanto a sus capacidades tecnológicas, y como decimotercero en términos del gasto que las empresas privadas hacen en investigación y desarrollo.

El Estado intermediado en Chile

Si bien Chile tiene algunos logros notables en su pasado económico reciente, se lo debe al éxito de las políticas e instituciones creadas en la era de la ISI o a entidades que provienen de esa época. En la medida en que dichas instituciones se han venido debilitando con el tiempo debido a la constante presión ejercida por los neoliberales que buscan destruirlas, se sigue reduciendo el potencial que tiene Chile para hacer el cambio estratégico necesario, de manera que pueda articular y desarrollar un nuevo proyecto de país.

Proyectos de acumulación

Como hicimos ver en la sección anterior, el Estado intermediado se caracteriza por los "bolsones de eficiencia" y por su capacidad para alcanzar transformaciones limitadas en algunos sectores. Específicamente, Chile ha podido avanzar en varios proyectos de acumulación a través de tres instituciones públicas:

1] La senda de desarrollo chileno la estableció CORFO (la agencia de desarrollo del Estado) desde finales del decenio de 1930. Dicha agencia fue la responsable de la creación de una buena parte del sector industrial chileno en el período 1940-1974. Un estudio de 1993 señala que de las 20 empresas privadas más importantes dedicadas a la exportación, por lo menos 13 fueron creadas por CORFO (Álvarez, 1993).

   Por un tiempo, bajo la dictadura militar, pareció que la misión de CORFO era apoyar el remate de todas las empresas públicas para

3 Entrevista personal con Jorge Katz, 3 de octubre de 2003, Santiago, Chile.

luego desaparecer. Sin embargo, siguió existiendo, y después del desastre de 1982-1985 estuvo más activa en el financiamiento y desarrollo de nuevas empresas orientadas hacia el mercado exportador en los sectores basados en recursos. Además, CORFO tenía la responsabilidad de financiar y crear el sector forestal, una estrategia que había defendido y fomentado por decenios antes del golpe militar. Entonces, mientras los economistas de la Escuela de Chicago mostraban el auge de los productos madereros (el mayor sector exportador después del minero) como resultado de una buena política e iniciativa de privatización, lo cierto es que CORFO luchó para *crear* una nueva ventaja comparativa.

2] Lo mismo resulta cierto para la industria del salmón (y el sector pesquero en general), así como para la mayor parte de los desarrollos en productos frescos y alimentos procesados: más que la mano invisible moviéndose a través de las fuerzas del mercado, la mano visible (y enormemente ignorada) de Fundación Chile es responsable de mucha de la diversificación, ofreciendo financiamiento a experimentos tecnológicos e iniciativas en estas áreas (Huss, 1991). La Fundación Chile se inició en 1976, con el apoyo del prominente economista Raúl Saéz, que había estado a la cabeza de CORFO por muchos años. Al igual que muchos de los dirigentes militares, Saéz fue desdeñoso con las pretensiones e ignorancia de los neoliberales de la Escuela de Chicago. Con CORFO bajo el ataque de dicho cuerpo, Saéz se desplazó de la escena central y reunió un grupo de expertos que habían respondido con éxito a desafíos importantes en el aparato productivo de la economía chilena. En efecto, en lugar de aceptar los *dictados* del mercado, buscaron *gobernar el mercado*.

3] En la misma línea uno encuentra ProChile, una agencia chilena creada en 1974, diseñada para asistir al sector privado en su posicionamiento y comercialización en los mercados externos. A la fecha, muchas de las actividades de ProChile se coordinan con programas de apoyo fomentados desde CORFO. Si bien la "política camuflada" ha sido una que promueve gran intervención del Estado y apoyo a la producción –abarcando muchas otras áreas que no discutimos en este ensayo–[4], no existe algún concepto unificador detrás de la producción que promueve la actividad del Estado.

---

4 Aún está por hacerse un estudio de las formas de intervención del Estado chileno en la era neoliberal. Para una discusión del alcance y compromisos financieros hacia los programas públicos de desarrollo más pequeños (muchos de ellos vinculados a CORFO) ver Enrique Román González (2003).

Proyectos de legitimidad: programas de la Concertación

Es preciso hacer notar que las políticas de la Concertación hicieron disminuir la tasa de pobreza, que pasó del 45,1% de la población en 1987 al 20,6% en 2000 (Ffrench-Davis, 2003: 320)[5].

Aquí sólo nos es posible mencionar tres nuevos programas, muy creativos, que la Concertación ha introducido (o ha tratado de introducir) en los últimos tres años:

1] *Chile Solidaridad*. Este programa innovador (que se inició en 2001) está diseñado para eliminar la extrema pobreza (indigencia) en Chile para el año 2006. También se dirige a eliminar la pobreza no extrema, al tiempo que crea programas paralelos en vivienda, salud, instalaciones urbanas, educación, subsidios a los alimentos y programas de apoyo al ingreso que abordan el problema de la "pobreza" en un contexto más amplio, sin definirlo sólo en términos de nivel de ingreso. Chile Solidaridad se promueve desde una perspectiva que reconoce que el *empoderamiento* es el objetivo del programa y no simplemente el apoyo al ingreso. Se espera que este programa saque de la extrema pobreza al 5,7% de la población (unos 900 mil habitantes).

2] *Programa de Cesantía*. Prácticamente no existe el seguro de desempleo en toda América Latina. También iniciado en 2001, a la fecha, el programa chileno cuenta con 1,7 millones de afiliados; cerca del 28% de la fuerza de trabajo (trabajadores y trabajadoras domésticas, empleo en casa y trabajadores por su cuenta no están incluidos). Todos los trabajadores contratados a partir de 2002 quedan automáticamente incorporados al programa. Después de 12 meses sin pago, los trabajadores desempleados pueden solicitar recibir entre el 30 y el 50% del último salario percibido (Estudio Jurídico, 2003).

3] *Plan Auge (Acceso Universal con Garantías Explícitas)*. Con respaldo pleno de la Concertación, se trata de un ambicioso programa que busca ofrecer una gama amplia de programas de atención médica a toda la población chilena (algunos sin costo, otros con un co-pago modesto). Si bien algunos aspectos del Plan Auge

---

5 Los economistas de la Escuela de Chicago sostendrán que la reducción en la tasa de pobreza se debe al crecimiento económico del período y no a las políticas intervencionistas de la Concertación. Sin embargo, Patricio Meller ha diferenciado entre los efectos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza y los efectos de los cambios de política para reducción de la pobreza. Su investigación muestra que en el período 1990-1996 el 50% de la reducción de la tasa de pobreza se debió a los cambios de política diseñados para distribuir el ingreso entre los pobres, mientras que el residual se explica por el crecimiento económico (Meller, 1999: 48-55).

han despertado el debate, una versión modificada y menos ambiciosa permitirá que los ciudadanos chilenos tengan acceso a un mínimo de salud a partir de 2005.

Conclusiones

El Estado chileno ha demostrado su capacidad para conseguir "bolsones de eficiencia" y mantener proyectos de acumulación importantes. Ha desarrollado grandes esfuerzos para promover proyectos de legitimidad bajo el gobierno de la Concertación. Su logro creciente ha sido reducir drásticamente la tasa de pobreza, cuando a todo lo largo y ancho de America Latina dichas tasas se han mantenido brutalmente altas. Al mismo tiempo, la atención de la Concertación en los temas de producción se ha desdibujado. En efecto, no se ve ningún movimiento que avance en pos de un proyecto de país, tampoco se observa la promoción de ningún cambio de estrategia. El empuje dinámico del triángulo que constituye la política industrial chilena se debilita; pareciera que el Estado no puede montar nuevos proyectos de acumulación que tengan consecuencias. En su lugar, la Concertación busca una "solución" neoclásica/neoliberal pasiva, firmando acuerdos de Libre Comercio mayores con EE.UU. y la UE en 2003. Las prácticas depredadoras abundan, el Estado no parece contar con políticas para detener la fuga de capitales o el saqueo que las ETN realizan en el sector del cobre, al tiempo que campea la evasión fiscal, que prevalece como uno de los factores importantes (muy importantes) sin atender. En un esfuerzo por responder a la ausencia crítica de capacidad tecnológica, el gobierno de la Concertación nombró, en 2003, a Álvaro Díaz (subsecretario de Economía) para que se ocupe de un nuevo comité mixto encargado de avanzar en lo relativo a las tecnologías de la información en el país. Sin embargo, este nombramiento es insuficiente dada la ausencia de una política o estrategia tecnológica. Detrás del presente auge de corto plazo de productos primarios, el modelo exportador chileno parece exhausto. Lejos de ser un modelo "exitoso" de adaptación a la "globalización" que inspire al resto de los países de América Latina, la economía chilena se encuentra atorada en una tendencia "estacionaria" con un ingreso per cápita casi constante. Un auge de mercancías estilo siglo XIX podría romper u ocasionar una desviación de esta tendencia. Sólo un viraje hacia el Estado del desarrollo, complementado con una *profunda* política industrial (como la que aparece en el Cuadro 1) podría poner fin al malestar chileno. Pero, seguramente, la poderosa facción neoliberal opondrá resistencia a esta salida.

Bibliografía

Alcayaga, J. y Lavandero, J. 2001 "La tragedia del cobre" en Lavandero, J. (comp.) *El cobre NO, es de Chile* (Santiago: Tierra Mía).

Álvarez, C. 1993 "La Corporación de Fomento de la Producción y la transformación de la industria manufacturera chilena" en CEPAL *La transformación de la producción en Chile* (Santiago: CEPAL).

Amsden, A. 2001 *The rise of "the rest"* (Oxford: Oxford University Press).

Banco de Chile 2001 *Indicadores económicos y sociales de Chile: 1960-2000* (Santiago: Banco Central de Chile).

Bener, B. y Dufour, M. 2004 "A class analysis of capital flight from Chile", Department of Economics, University of Massachusetts, Amherst, mimeo.

Chang, H. 2003 "Trade and industrial policy issues" en Chang, Ha-Joon *Rethinking development economics* (Londres: Anthem Press).

Contreras, L. 2003 "Minería, base para el salto tecnológico" en *El Mercurio* (Santiago) 9 de octubre.

Culverwell, M. 2001 "Desarrollo de proveedores en la región de Antofagasta" en Buitelar, R. (comp.) *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina* (Bogotá: Alfaomega).

Cypher, J. y Dietz, J. 2004 *The process of economic development* (Londres: Routledge).

El Mercurio Online 2004 "Gobierno propone cobro de 0 a 3% por ganancias brutas a mineras", 19 de abril. En <www.economiaynegocios.cl>.

Electro Industria 2003 "Coporin", Nº 37, septiembre.

Estudio Jurídico 2003 *Seguros de Cesantía*. En <www.estudiojuridico.cl/segurocesantia.htm>.

Evans, P. 1995 *Embedded autonomy* (Princeton: Princeton University Press).

Ffrench-Davis, R. 2003 *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad* (Santiago: J. C. Sáez).

Foxley, A. 1980 "Hacia una economía de libre mercado: Chile 1974-1979" en *Estudios CIEPLAN*, Nº 4, noviembre.

Huneeus, C. 2001 *El régimen de Pinochet* (Santiago: Sudamericana).

Huss, T. 1991 "Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile" en *Revista de la CEPAL*, Nº 43, abril.

Kangas, S. 2003 "The Chicago Boys and the Chilean 'Economic Miracle'". En <www.rrojasdatabank.org/econom~1.htm>.

Lavandero, J. 2001a "Complemento de discurso sobre la carencia de una política del cobre" en Lavandero, J. (comp.) *El cobre NO, es de Chile* (Santiago: Tierra Mía).

Lavandero, J. 2001b "Discurso en el Senado con motivo del 30º Aniversario de la Nacionalización del Cobre" en Lavandero, J. (comp.) *El cobre NO, es de Chile* (Santiago: Tierra Mía).

Lavandero, J. 2001c "Presentación" en Lavandero, J. (comp.) *El cobre NO, es de Chile* (Santiago: Tierra Mía).

Lavandero, J. 2001d "Problemas derivados de la producción de cobre" en Lavandero, J. (comp.) *El cobre NO, es de Chile* (Santiago: Tierra Mía).

Lehuedé, P. 2003 "La metalurgia potencia la industria del cobre" en *El Mercurio* (Santiago) 9 de octubre.

Loveman, B. 2001 *Chile: The legacy of Hispanic capitalism* (Oxford: Oxford University Press).

Meller, P. 1999 "Pobreza y distribución del ingreso en Chile" en Drake, P. y Jaksic, I. (comps.) *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa* (Santiago: LOM).

Ministerio de Planificación y Cooperación 2003 "¿Qué es Chile Solidario?", 25 de noviembre. En <www.chilesolidario.gov.cl/guees/htm/quees01.htm>.

Ministerio de Salud 2002 *Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE)* (Santiago: Gobierno de Chile).

Moguillansky, G. 1999 *La inversión en Chile. ¿El fin de un ciclo en expansión?* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Mönckeberg, M. O. 2001 *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno* (Santiago: Ediciones B Chile).

Montero, C. 1997 *La revolución empresarial chilena* (Santiago: CIEPLAN/Doman).

Muñoz, Ó. 1995 *Los inesperados caminos de la modernización económica* (Santiago: Universidad de Santiago).

Muñoz, Ó. 2001 "La economía chilena en el cambio de siglo y la estrategia de desarrollo" en Muñoz, Ó. (ed.) *Más allá del bosque: transformar el modelo exportador* (Santiago: FLACSO).

Pérez de Arce, H. 2003 "Un derechista genuino" en *El Mercurio* (Santiago) 19 de noviembre.

Román González, E. 2003 "El fomento productivo en una economía del mercado" en Muñoz, Ó. (ed.) *Hacia un Chile competitivo* (Santiago: FLACSO).

Saéz, R. 1994a "La Corporación de Fomento y la diversificación industrial en Chile" en *Hombre del siglo XX* (Santiago: Dolmen).

Saéz, R. 1994b "La CORFO a cuarenta años" en *Hombre del siglo XX* (Santiago: Dolmen).

Silva, E. 1997 "Business elites, the state, and economic change in Chile" en Maxfield, S. y Schneider, B. R. (eds.) *Business and the state in developing countries* (Ithaca/Nueva York: Cornell University Press).

Silva, E. 2002 "Capital and the Lagos presidency" en *Bulletin of Latin American Research,* Vol. 21, Nº 3.

Silva, V. 2001 "Estrategia y agenda comercial chilena en los noventa" en *Series CEPAL: Comercio Internacional*, Nº 11, junio.

Verdoorn, P. J. 1998 "Factors that determine the growth of labor productivity" en Ironmonger, D.; Perkins, J. O. N. y Van Hoa, T. (eds.) *Nacional income and economic progress* (Londres: Macmillan).

Couriel, Alberto. **Las hegemonías de Estados Unidos y las alianzas sociales y políticas de un gobierno de izquierda en Uruguay.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/12Couriel.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Alberto Couriel*

Las hegemonías de Estados Unidos y las alianzas sociales y políticas de un gobierno de izquierda en Uruguay

Las hegemonías de Estados Unidos y la nueva situación de América Latina

Las hegemonías de Estados Unidos

Los graves acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU. han marcado una modificación en su política internacional. EE.UU. recupera su identidad imperial –en tanto dominación y manejo del mundo– porque surge un nuevo enemigo que es el terrorismo (Caputo, 2004).

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1989 existió en el plano internacional una bipolaridad militar, ideológica y política que enfrentaba a dos modelos de sociedad. Desde la caída de la URSS no hay contrapesos imperiales al poder de EE.UU., pero el ataque a las Torres Gemelas genera un enemigo definido: el terrorismo. No hay imperios sin enemigos, y tampoco los hay sin dominación. Después del 11 de septiembre, EE.UU. ejerce el poder que ya tenía. Lo hace basado en el poder de la fuerza y lo muestra con nitidez en las invasiones de Afganistán e Irak.

En realidad, la hegemonía de EE.UU. llegó a ser de carácter global. Al término de la Segunda Guerra Mundial, en el mundo capitalista,

* Senador de la República Oriental de Uruguay.

este país tenía absoluta hegemonía militar, económica y política. En el plano económico, tenía la hegemonía en el ámbito comercial, productivo y especialmente en el industrial; su hegemonía financiera derivaba de las nuevas funciones del dólar y la creación y características de los organismos financieros internacionales.

Mientras que la hegemonía militar se mantiene hasta la actualidad, la hegemonía económica tiene diversas evoluciones: los avances de Europa y Japón le hacen perder hegemonía comercial y productiva desde los sesenta, constituyéndose tres grandes bloques económicos mundiales: el de América del Norte, liderado por EE.UU.; la Unión Europea, con cierto liderazgo de Alemania y Francia; y el bloque del Sudeste asiático, con fuerte presencia de Japón y China pero sin integración institucional. La hegemonía financiera que empezó a retroceder en los sesenta se retoma en los ochenta, con el dólar fuerte y la liberalización de los mercados financieros mundiales, bajo la influencia del FMI y los intereses de EE.UU. Así, EE.UU. es el principal beneficiario de la liberalización financiera y es el mayor receptor de capitales desde 1980; el dólar cumple un papel central en funciones de seguridad y arbitraje; los títulos emitidos por EE.UU. constituyen una proporción importante de las reservas de los grandes países; los bancos e intermediarios financieros de ese país ocupan un lugar privilegiado en los mercados de todo el mundo. Es por ello que, a pesar de la vulnerabilidad e inestabilidad que el libre movimiento de capitales ha producido, EE.UU. se opone a cualquier tipo de regulación de los movimientos de capitales. Finalmente, la hegemonía ideológica, con el desarrollo de los medios masivos de comunicación, ha pasado a ser una de las grandes fuentes de poder mundial y nacional, por su influencia en los valores, motivaciones y formas de vida de la sociedad. La influencia política y social de las cadenas de televisión y las grandes agencias noticiosas trasciende fronteras y reproduce las ideologías dominantes de EE.UU. en la medida en que de allí proviene el 80% de las imágenes que se ven en el mundo.

Estas hegemonías le otorgan un fuerte poder político que se refleja en su fuerza en el Grupo de los 8, en Naciones Unidas y en muchos otros foros internacionales, con limitados y contradictorios obstáculos en la medida en que no hay un sistema político mundial con capacidad de resolución de conflictos.

Globalización y gobernabilidad

El 11 de septiembre ha sido determinante en la política internacional de EE.UU., privilegiándose la seguridad y el militarismo. De esta manera, quedan relegados los problemas del hambre, la pobreza y el desempleo dentro y fuera de ese país. Los enemigos son, ahora, el eje del mal y son definidos por EE.UU. en función de sus propios intereses. Por ello Hobsbawn señala:

> No hay nada más peligroso que los imperios que defienden sus intereses imaginándose que así ayudan a toda la humanidad [...] La principal ventaja con que cuenta su proyecto imperial es militar [...] Su objetivo es hacer la guerra, instalar gobiernos amigos y luego retirarse [...] En el plano interno, un país que piensa controlar el mundo fundamentalmente por medios militares corre el peligro –hasta ahora seriamente subestimado– de militarización. En el plano internacional el riesgo sería una desestabilización del mundo (Hobsbawn, 2003).

Por otro lado, el desempeño económico mundial está mostrando notables dificultades para alcanzar tasas sostenidas de crecimiento del producto y del empleo. Por un lado, la Unión Europea con muy bajas tasas de crecimiento y, por otro, Japón en un prolongado ciclo depresivo con escasos meses de recuperación. EE.UU. como uno de los polos de crecimiento tiene una serie de problemas que generan mucha incertidumbre a su dinámica economía: un elevado déficit de balanza de pagos, que alcanzó casi el 6% de su Producto Bruto Interno y que lo hace muy dependiente de la entrada de capitales; una tasa de desocupación que se mantiene en alrededor del 6%, pese a la reactivación iniciada en el segundo semestre del año 2003 por un aumento del gasto militar y la ayuda de las bajas tasas de interés; una deuda interna de las corporaciones y de las familias que pueden repercutir en el consumo familiar y en las inversiones; una importante deuda externa y un incremento muy significativo del déficit fiscal, que puede llegar a tener graves consecuencias.

Con el proceso de transnacionalización ha tenido lugar una globalización real, que significa que hay acontecimientos en el campo internacional que tienen consecuencias inevitables sobre el mundo integrado al mercado internacional. Esta globalización real la encontramos en el campo comunicacional, tecnológico y financiero. Se marca también una fuerte interdependencia dentro del mundo desarrollado en la medida en que el 60% del comercio mundial y el 70% de la inversión extranjera directa se intercambian entre EE.UU., la Unión Europea y Japón.

La globalización es un dato de la realidad que impone al mundo una interdependencia bajo condiciones de una distribución profundamente inequitativa de la riqueza y el poder mundial. De ahí las enormes dificultades para alcanzar fórmulas de gobernabilidad no discriminatorias de países, regiones y pueblos. Por su parte, la ideología de la globalización basada en el Consenso de Washington esconde la interdependencia real e impone las ideas de la liberalización comercial y financiera, las privatizaciones y las desregulaciones.

América Latina, especialmente en la década del noventa, sufrió una agresiva penetración de dicha ideología, imponiéndose en medio de cambios fundamentales en las relaciones de poder económico y político. Así, por ejemplo, mientras que la apertura comercial ha sido limitada

en los países desarrollados, en América Latina avanzó aceleradamente. A la vez, EE.UU. sigue multiplicando sus leyes proteccionistas, con tres nuevas leyes aprobadas en el año 2002: la autorización de la promoción comercial (TPA), la ley agrícola y la ley contra el bioterrorismo.

También las privatizaciones se plantean como expresiones inevitables de la globalización que en ocasiones se justifican como saneamiento de las finanzas públicas, pero tienen sentido a partir de que ellas permiten colocar excedentes financieros y ampliar las fuentes de rentabilidad. De esta forma, en América Latina las privatizaciones captan la rentabilidad de los servicios públicos de la región, aprovechando incluso la existencia de monopolios naturales. La ideología de la globalización se impone también mediante los condicionamientos que surgen de los préstamos de los organismos financieros internacionales y los dictámenes de las calificadoras de riesgo, y es apoyada por tecnocracias poderosas en los gobiernos latinoamericanos. Aparece una cohesión ideológica entre el poder financiero, el poder de los medios de comunicación y la ideología predominante proveniente de determinadas universidades estadounidenses con los organismos financieros internacionales y las tecnocracias de los gobiernos de la región[1].

Esta ideología, que denominamos neoliberal, tiene como objetivo explícito despolitizar la economía y como objetivo implícito la despolitización de la vida social. Para esta ideología, la política resulta superflua y su intervención sería una interferencia indebida e ineficaz, porque el mercado resuelve todo, incluso los conflictos entre distintos sectores sociales. Si el mercado resuelve todo, no hace falta Estado, ni política, ni partidos y, por lo tanto, tampoco es necesaria la democracia, lo que marca con nitidez el carácter retrógrado de esta ideología (Lechner, 1996). La aplicación del modelo neoliberal en América Latina, especialmente en la década del noventa, ha generado destrucción y exclusión, y agudizó los problemas económicos y sociales de los países de la región.

La influencia estadounidense, especialmente el pensamiento neoliberal, se muestra en distintos planos, tanto a través de los avances tecnológicos como por la presencia de empresas transnacionales estadounidenses, y en los ámbitos financieros y comerciales. En el ámbito financiero, la influencia de EE.UU. sobre los organismos financieros internacionales, en especial sobre el FMI, continúa siendo incontestada. Particularmente en la década del noventa, a través de intensos condi-

1 Según Hirschman, esta ideología es parte del antiguo pensamiento conservador, que en el siglo XVIII estaba contra los derechos civiles de los ciudadanos porque defendía las libertades de sólo una parte de la población. En el siglo XIX estaba contra los derechos políticos de los ciudadanos porque atacaba al sufragio universal. En el siglo XX estaba contra los derechos sociales de los ciudadanos porque atacaba al Estado de Bienestar y era muy antiestatista (Hirschman, 1991).

cionamientos, dicho organismo influye crecientemente sobre los países de la región, con el poder del ejercicio del veto por parte de EE.UU. (Stiglitz, 2002). Las recetas del FMI reciben críticas desde hace más de 40 años (Couriel y Lichtensztejn, 1967), los errores más recientes del FMI en las crisis del Sudeste asiático, Rusia y Argentina generalizaron las viejas críticas, y aparecen economistas de gran prestigio, como Stiglitz, Rodrick y Krugman, con fuertes críticas a la concepción dominante en el organismo y las formas de aplicación.

Los criterios de desempeño basados en el déficit fiscal o la expansión monetaria son recesivos, afectan la demanda interna, la demanda agregada, y por lo tanto, las posibilidades de generar empleos o atender los problemas sociales. En general, la piedra angular de las recetas del FMI es la política fiscal, y en especial la atención del déficit fiscal. Al déficit fiscal se le atribuyen los problemas de inflación, pero la demostración empírica no lo confirma. También se lo consideró la causa central del endeudamiento externo, aunque eran más importantes las pérdidas de los términos de intercambio, el aumento de las tasas de interés en el mercado internacional y, con más actualidad, los atrasos cambiarios y los procesos de dolarización. Más recientemente se argumenta por parte del FMI y las calificadoras de riesgo que el déficit fiscal influye sobre la imagen de un país para recibir capitales. La realidad muestra con nitidez que la inversión extranjera directa va donde hay oportunidades rentables de inversión, donde hay dinamismo económico, donde hay competitividad y tamaño de mercado, con independencia de si los países receptores tienen o no déficit fiscal.

Los sobreajustes fiscales, los elevados superávits primarios (antes del pago de intereses), los ajustes procíclicos (cuando hay recesión, más recesión) le otorgan la prioridad al pago de los intereses de la deuda y afectan el crecimiento y la equidad de los países desarrollados, en la medida en que afectan el empleo productivo y los gastos sociales. Las recetas que el FMI impone a los países de la región no son las políticas que se aplican en el mundo desarrollado. Mientras EE.UU. y Europa usan políticas fiscales anticíclicas, el FMI exige y aplica en sus recetas políticas fiscales procíclicas. Por ejemplo, en el año 2003, EE.UU. crece con debilidad del dólar, con muy bajas tasas de interés y con un déficit fiscal superior al 4% de su PBI. En el caso de Japón, que ha sufrido una profunda recesión, su déficit fiscal ha alcanzado el 8% de su PBI, e intenta un proceso de reactivación que jamás le sería permitido a ningún país de la región latinoamericana. El caso de la Unión Europea es un formidable ejemplo de la influencia de las relaciones de poder en el plano económico. En 2003, Alemania y Francia rompen el pacto de estabilidad con un déficit fiscal que supera el 3% de su PBI, meta acordada en Maastricht, intentando procesos de reactivación económica y sin recibir sanciones del resto de los países de la Unión Europea.

En síntesis, la influencia del FMI en la región ha sido negativa.

> Los resultados de las recomendaciones del FMI durante la última década han sido desastrosos para la región en materia de crecimiento, estabilidad social y política e igualdad en el ingreso. Los latinoamericanos tienen la percepción de que sus gobiernos no están reflejando la voluntad del elector promedio y que las decisiones relevantes en materia económica pasan por lejanos centros de poder, como Washington. Esta opinión, fundada en los hechos, atenta contra el desarrollo democrático de la región (Stiglitz, 2004).

Frente a esta situación, América Latina se encuentra sin estrategia propia, sin propuestas para enfrentar el difícil contexto. Estas relaciones internacionales limitan enormemente sus márgenes de maniobra. En esencia, no hay proyecto internacional que tenga en cuenta los intereses y necesidades de América Latina. Dependemos de nuestras propias fuerzas. Es imprescindible generar propuestas de los países de la región para mejorar la capacidad de negociación en el plano internacional, para buscar mecanismos que permitan gobernar la globalización, para construir salidas propias de carácter regional y encontrar una inserción más dinámica en el plano internacional. La hegemonía de EE.UU. en los distintos ámbitos de la vida lleva a la necesidad de negociaciones globales para intentar modificar las actuales asimetrías, negociaciones sustentadas en avances en la unidad de América Latina, en nuevas formas de cooperación política y de integración económica para enfrentar a los grandes bloques del mundo desarrollado, ganar poder de negociación y construir el desarrollo de la región (Couriel, 1998).

Para ello, el papel del Estado, de un Estado transformado con participación de los principales actores, es vital para la conducción de un proceso que determine criterios estratégicos básicos. Se trata de impulsar una concepción que mantiene un papel fundamental del mercado como indicador de resultados, pero en la cual los elementos básicos de la asignación de recursos que surgen de criterios estratégicos tienen que ser planteados por la sociedad a través de la conjunción de diversas instituciones gubernamentales (Couriel, 1991).

Izquierda y alianzas sociales y políticas

La izquierda y la democracia

La concepción de la izquierda que se presenta en esta exposición busca alcanzar la igualdad por vías democráticas y pacíficas. Los programas de la izquierda ya no se centran en propuestas antioligárquicas y antiimperialistas. La propia creación del Frente Amplio en 1971, con una fuerte concepción democrática, tenía un programa antioligárquico y

antiimperialista que era una forma de enfrentamiento con el enemigo. Hoy, los conflictos sociales y de clases existen, pero ya no se resuelven por vías autoritarias de derrota del enemigo, sino a través del diálogo, acuerdos, concertación, negociación, todos instrumentos inherentes a la democracia. El salto cualitativo de la nueva izquierda, vigente en los inicios del siglo XXI, es la revalorización de la democracia como un fin en sí misma, como un estilo de vida, basado en el respeto y la tolerancia del otro, de otros valores, de otras culturas, de otras religiones. Es relevante la convivencia pacífica con el otro, que puede ser adversario pero ya no es enemigo a exterminar. La democracia pasa a ser una promesa civilizatoria y tiene un valor ético de equidad e igualdad.

La izquierda que se refleja en esta exposición no usa la lógica de la guerra, ni una clase derrota a otra clase, ni plantea grandes cambios de propiedad, ni procesos de nacionalizaciones o estatizaciones. Es una izquierda de acuerdos sociales y políticos, de elevada participación social, de combinación de las lógicas del mercado y del Estado para enfrentar las desigualdades de clase y de género, para cubrir las necesidades básicas del conjunto de la población, para avanzar hacia la plenitud del desarrollo humano.

Los cambios en la concepción de la izquierda intentan considerar la velocidad de los avances tecnológicos, la hegemonía norteamericana en el ámbito mundial y los procesos de transnacionalización. En Uruguay es posible encarar los procesos de fragmentación social que originan los nuevos problemas del empleo –desocupación abierta, subempleo, precariedad, informalismo–, la desintegración social que origina el grave problema de la pobreza –especialmente de los niños por su elevada magnitud–, la subjetividad de los uruguayos que profundiza la frustración y la desesperanza y los lleva a la emigración, después de pasar por la crisis más profunda de su historia.

La izquierda es un movimiento político que puede salvar la democracia en la medida en que logre alcanzar sus objetivos de crecimiento con justicia social, de desarrollo, de atención de los derechos sociales de los ciudadanos. Un movimiento capaz de enfrentar el descreimiento en la política, en los políticos y en los partidos políticos. De acuerdo al informe del PNUD 2004, el 48% de los latinoamericanos prefieren el desarrollo económico a la democracia, y el 55% prefieren gobiernos autoritarios si son capaces de resolver los problemas económicos. ¿Qué significa democracia para los pobres?

El caso de Uruguay es distinto porque están arraigados la concepción y los principios básicos de la democracia. Pero, ¿cuánta pobreza resiste la libertad? Por eso creemos que uno de los objetivos de un gobierno de izquierda es, como en los orígenes del Frente Amplio en 1971, rescatar la democracia y consolidarla como organización social, con el ser humano como actor central, como agente responsable,

autónomo y razonable para expandir los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos (PNUD, 2004).

En esencia, un gobierno de izquierda en Uruguay tiene como desafío central conjugar simultáneamente justicia y libertad, encontrar mecanismos para compatibilizar la actual globalización con la consolidación de la democracia, conjugar la lógica del mercado y la lógica del Estado para garantizar los derechos sociales de los ciudadanos, que es la gran carencia de las democracias de la región y del Uruguay. Es a través del propio ejercicio de la democracia que se deben alcanzar los poderes necesarios y suficientes para llevar adelante el proceso de transformaciones que permitan atender las demandas del conjunto de la sociedad uruguaya. Hay también grandes desafíos propios de Uruguay. Entre ellos, el de resolver la elevada emigración que sufre el país; se van los jóvenes, los más capacitados, los profesionales, los investigadores científicos, necesarios para enfrentar el mundo del conocimiento, el mundo de los grandes avances tecnológicos. El desafío de revertir la pobreza: uno de cada dos niños nace en hogares pobres, vive en ghettos de pobres; su atención será vital para poder retomar aquel Uruguay histórico con elevada integración social. El desafío de cómo transformar al Estado, vacío de pensamiento, de reflexión y de técnicos capacitados.

Para esta nueva concepción de la izquierda, ¿qué país queremos? No hay paradigmas en el mundo internacional. Es preciso construirlo. La utopía es imprescindible; no para lograrla, sino para que nos indique el camino, la ruta, la trayectoria de la economía y la sociedad. Será un capitalismo a la uruguaya, atendiendo a la especificidad de sus valores, de su cultura, de sus elementos estructurales. En el mundo actual hay muchos capitalismos, pero es distintos el modelo capitalista de EE.UU. que el de Japón o el de Alemania o el de Suecia. Tendremos que tomar los elementos que consideramos muy positivos de los distintos modelos vigentes: la justicia social del modelo sueco, el dinamismo y la capacidad de incorporación y adaptación tecnológica del Sudeste asiático, y los avances tecnológicos de EE.UU. Soñamos con un país dinámico con justicia social. Con un país que no base su inserción económica internacional exclusivamente en sus recursos naturales, sino que tenga la capacidad de incorporar los avances tecnológicos y encuentre los nichos suficientes para una inserción más dinámica en el mercado internacional. La activa integración de Uruguay al MERCOSUR resultará clave en esta nueva empresa.

Después del fracaso de la Unión Soviética, los principios socialistas de aquella nación han perdido vigencia. Hoy se plantean combinaciones de mercado y Estado, y de propiedad privada y otras formas de propiedad, basadas en los avances tecnológicos en el área de la gestión. El propio proceso de transnacionalización, del cual ningún país quiere quedar aislado, influye en esta nueva realidad. La utopía es avanzar

hacia la igualdad sobre la base de estas combinaciones, compatibilizar las lógicas de mercado y de Estado y de distintas formas de propiedad. Todo ello recordando que para la izquierda el tema de la propiedad es una materia pendiente que requiere reflexión renovadora, en el plano nacional e internacional.

La lucha por la equidad social y política

Para mostrar las posibilidades que tiene un gobierno de izquierda para alcanzar acuerdos, concertaciones e incluso alianzas de carácter permanente o puntuales, es importante conocer las principales características e intereses de los distintos actores de la vida nacional, regional e internacional. El objetivo en esta exposición es analizar las posibilidades actuales de una amplia alianza nacional y regional, para alcanzar la mejor negociación e inserción en el plano internacional, aun cuando esta negociación sea la que presenta las mayores dificultades bajo la actual hegemonía del gobierno de EE.UU.

En virtud de que los elementos centrales de la identidad de un gobierno de izquierda son la igualdad, la equidad y la justicia social, los principales beneficiarios de su gobierno serán los más desfavorecidos, los más desposeídos, los sectores sociales de menores ingresos, los que viven en situación de pobreza y los que tienen problemas de empleo. Esto conduce a la necesidad de establecer metas y objetivos de crecimiento con equidad, con justicia social y con mejores niveles de igualdad. Para que haya equidad es indispensable resolver los problemas centrales del empleo –desocupación abierta, subempleo, precariedad, informalidad– y de la pobreza en todas sus dimensiones –económicas, sociales, políticas y territoriales– y avanzar en políticas de redistribución del ingreso.

Para que haya crecimiento es indispensable la inversión pública y privada. La inversión pública puede centrarse en las empresas estatales ubicadas en sectores estratégicos y en infraestructura física –carreteras, puentes– y social –escuelas, liceos, hospitales. La inversión privada es vital para el crecimiento en los distintos sectores productivos, de manera que los acuerdos y alianzas con los sectores empresariales son esenciales, particularmente en la difícil situación del país, para el funcionamiento de un nuevo modelo.

Junto a las alianzas, acuerdos y negociaciones en el plano nacional, son indispensables alianzas regionales, en especial atendiendo a la nueva situación de Argentina y Brasil, para mejorar el poder de negociación en las vitales negociaciones con el mundo desarrollado.

La cuestión de las alianzas. Alianzas nacionales

Se presenta una primera aproximación de los principales actores en el plano nacional. En forma esquemática, se analizarán los actores socia-

les como las organizaciones de trabajadores y otras de la sociedad civil; los principales actores económicos –propietarios de medios de producción y empresarios–, los actores institucionales como las Fuerzas Armadas, los medios de comunicación y algunos sectores de los partidos políticos. La calificación de actores nacionales no desconoce la posibilidad de vínculos estrechos con actores internacionales.

Al hablar de los actores sociales se está hablando de la principal base de sustentación de un gobierno de izquierda, donde se incluyen trabajadores asalariados y no asalariados, ocupados y desocupados, sindicalizados y no sindicalizados, cooperativistas y otras organizaciones sociales, como las de jóvenes y mujeres. En general, estos sectores se han debilitado, sobre todo los sindicatos de trabajadores, por los problemas del desempleo y la fuerte caída del 20% del salario real en los últimos años. Por lo tanto, estos actores sociales deberán ser los principales beneficiarios de un gobierno popular.

Las principales demandas de estos sectores son crear empleos productivos, mejorar salarios, atender los principales problemas sociales vinculados a la pobreza y avanzar hacia mayores niveles de igualdad, elementos todos ellos contemplados en los programas del Frente Amplio. Aun ante las dificultades de resolver sus demandas económicas en el corto plazo, se pueden instrumentar soluciones a otros problemas que no requieren recursos financieros.

Dada la situación actual de estos sectores y las expectativas que genera un gobierno del Frente Amplio, sus demandas estarán muy por encima de las posibilidades del gobierno, en especial por los problemas fiscales que genera la atención de la deuda. Los problemas de empleo y salarios no se pueden resolver en plazos breves. Desde las primeras etapas hay que tomar acciones políticas que permitan la organización y participación de estos sectores, aprovechando su experiencia y el enorme potencial de solidaridad de la sociedad uruguaya. La integración y participación de estos sectores deben ser incentivadas con acciones políticas, como la transparencia en la información, claras definiciones de metas concretas que les permitan sentirse consustanciados con el programa y las propuestas del gobierno del Frente Amplio.

Las organizaciones sociales, como los sindicatos de trabajadores, deberán desarrollar una participación directa en los acuerdos sociales. Estas organizaciones, con autonomía, deberán visualizar globalmente el conjunto de las propuestas económicas y sociales, yendo más allá de sus problemas específicos.

La problemática social es uno de los objetivos prioritarios y uno de los mayores desafíos de un gobierno de izquierda en la región y en Uruguay. Se considera imprescindible lograr acuerdos con los sectores empresariales, teniendo en cuenta la necesidad de políticas cambiarias que prioricen el criterio de competitividad y la necesidad de apoyos e

incentivos para incorporar y adaptar tecnología, factores no atendidos por la política económica de los partidos tradicionales; estos sectores empresariales son: exportadores, productores rurales, industriales, turismo y construcción.

El sector exportador es imprescindible para el crecimiento, y un gobierno de izquierda debe fortalecerlo y apoyarlo, tanto en su actual composición como en las nuevas posibilidades que presente el proceso de integración regional y los logros que se vayan alcanzando en una dinámica inserción en el mercado internacional. Importa destacar que, para que en el futuro no exista una dependencia exclusiva de los recursos naturales, se deben fomentar los imprescindibles apoyos tecnológicos.

La competitividad es un problema sistémico que requiere un fuerte apoyo estatal a la investigación científica y tecnológica, a las innovaciones, a la formación de recursos humanos, incluidos los empresariales, y al acceso a nuevos mercados. El sector exportador no puede volver a sufrir el atraso cambiario que lo afectó profundamente entre los años 1991 y 2002. La política cambiaria del Frente Amplio debe tener como objetivo un tipo de cambio funcional a la competitividad que le otorgue el indispensable horizonte temporal al sector exportador.

El Estado deberá involucrarse en las negociaciones comerciales regionales e internacionales, en apoyo a los exportadores. Es fundamental aumentar el valor agregado de los productos de exportación para alcanzar mayores niveles de divisas, mayores niveles de empleo y mayor dinamismo de la demanda externa, lo que también puede repercutir en mejores precios internacionales. Los acuerdos regionales, y en particular los dirigidos al MERCOSUR, deben priorizar la complementariedad productiva, que conjugue las ventajas comparativas de los sectores basados en los recursos naturales, con las ventajas que vayan adquiriendo los sectores secundario y terciario en respuesta a una activa política tecnológica. Por tratarse de un sector esencial para el crecimiento económico y para la generación de divisas, el sector exportador debe ser privilegiado, especialmente considerado en las prioridades de la política económica y constituirse en un aliado estructural y permanente de un gobierno de izquierda. Debe evitarse la influencia de elementos ideológicos que dificulten este relacionamiento y la conformación de una sólida alianza.

Para analizar a los productores agropecuarios se hará una primera aproximación global del conjunto del sector, destacando los objetivos del crecimiento, la mejora de la productividad –en especial del factor tierra–, la generación de empleo y la posibilidad de otorgar la tierra necesaria y suficiente a aquellos que la están demandando. Los productores de rubros vinculados a la exportación tendrán estímulos de rentabilidad por la vía de un tipo de cambio que privilegie la competitividad, los apoyos tecnológicos necesarios para las mejoras

de productividad e instrumentos anticíclicos en instancias de caída de los precios internacionales. En esta oportunidad no se analizan otros instrumentos de política económica, pero se considera imprescindible atender los objetivos sociales, como las demandas de tierra a través del Instituto de Colonización.

Sobre estas bases, la negociación con los productores agropecuarios no debería presentar grandes dificultades. Sin embargo, algunas gremiales de productores rurales, reflejando una ideología conservadora, solicitan el apoyo del Estado cuando están mal, y a su vez lo responsabilizan de todos sus males cuando enfrentan condiciones adversas. Vale la pena señalar que el costo del Estado no es un elemento central para el sector, porque este aporta una muy baja proporción de impuestos con respecto a sus niveles de producción. A su vez, los impuestos del sector tienen muy baja participación en el total de los ingresos del Estado. La negociación sobre el endeudamiento del sector está pendiente y supeditada al grado de fortalecimiento con que se encuentren las instituciones financieras estatales, en especial el Banco de la República. Seguramente, la negociación se facilitará si continúa la actual coyuntura de crecimiento de la producción agropecuaria. El sector productivo agropecuario ha perdido poder con respecto a su pasado histórico y se presenta como un aliado factible y con posibilidades de acuerdos auspiciosos.

En un gobierno de izquierda los objetivos principales del sector industrial son el crecimiento –basado en el fomento de las exportaciones, de la sustitución eficiente de importaciones y de la demanda interna–, la generación de empleo, la asunción del liderazgo del dinamismo económico y la atención a la distribución del ingreso, que se expresa en que los asalariados sean también beneficiarios de los aumentos de la productividad. La sustitución eficiente de importaciones se ve apoyada por el tipo de cambio que atiende la competitividad y otras formas de protección transitoria, y por la complementariedad productiva que pueda surgir de los procesos de integración en el MERCOSUR. Los incentivos para el aumento de la demanda interna derivan de las posibilidades de dinamizar la inversión pública y de mejoras en el empleo y los salarios. La inversión pública repercute en el dinamismo del sector de la construcción y en las mejoras del empleo y los salarios. Las mejoras salariales derivan de una política de convenios colectivos que atiendan la inflación y los aumentos de la productividad, apoyados en la concreción de acuerdos sociales y de distintos instrumentos de política económica que mejoren la distribución del ingreso. La atención a la competitividad, los apoyos tecnológicos y el dinamismo de la demanda interna son más importantes para el crecimiento del sector industrial y la generación de empleo que la búsqueda de rebajas de costos implementadas, como única herramienta, por los últimos gobiernos de los partidos tradicionales. Esto no excluye la necesidad de bajar los costos

financieros y de cuidar que no se vuelvan a elevar los costos en dólares por la vía de atrasos cambiarios.

A partir de estos criterios básicos, para formular propuestas concretas un gobierno de izquierda deberá facilitar acuerdos con los sectores industriales, tanto nacionales como extranjeros. Las connotaciones ideológicas de la Cámara de Industrias y los intereses político-partidarios pueden limitar las negociaciones en una primera etapa. Sin embargo, es imprescindible que toda la acción política del Frente Amplio tienda a reconocer la importancia de la industria e incentive a los industriales para que aporten sus recursos, conocimientos y capacidades al dinamismo económico de Uruguay. Dada la historia y el tamaño del país, el futuro del sector industrial y su propio dinamismo pueden estar estrechamente vinculados a las posibilidades de complementariedad e integración productiva con las industrias de Brasil y de Argentina, en el marco de las negociaciones del MERCOSUR, que el gobierno del Frente Amplio impulsará.

El sector turismo va adquiriendo en la economía del país una gran importancia. Es parte del sector exportador y, por lo tanto, se lo debe considerar con incentivos similares. El tipo de cambio para la competitividad promueve su expansión, como se demostró en el primer trimestre de 2004. Es un sector de vastas posibilidades y se le debe otorgar todo el apoyo necesario para aprovechar durante todo el año los recursos naturales aptos para esta actividad. Junto a los representantes del sector se deberán implementar las acciones que faciliten acuerdos de largo plazo.

En lo que se refiere al sector de la construcción, se debe tomar en cuenta su vitalidad para la reactivación económica en la coyuntura, por la propia generación de empleo, ingresos y el consiguiente aumento de la demanda interna. Su problema central no radica en la rebaja de costos, como se ha planteado en los últimos años de crisis del sector, sino en la ausencia de demanda, aspecto central a dinamizar. Las posibilidades de aumento de la inversión pública, el propio crecimiento de los sectores productivos y la reformulación de la política crediticia serían elementos centrales de promoción de sus actividades.

En base a estas ideas, llevadas a la práctica a través de distintos instrumentos de política económica, se debería facilitar la posibilidad de acuerdos permanentes y de largo plazo con los empresarios del sector. El conjunto de estos sectores debería conformar las bases de acuerdos sociales indispensables para el mejor funcionamiento económico y social. Estos acuerdos facilitan la resolución de enfrentamientos sociales con intereses en pugna por la vía del diálogo, los acuerdos y las negociaciones, elementos inherentes a la democracia. A su vez, permiten el diálogo sobre el programa del gobierno, buscan otorgar confianza y horizonte temporal a los sectores empresariales para mejorar sus nive-

les de inversión productiva, permiten acuerdos para combatir procesos inflacionarios, garantizan a los trabajadores mayores posibilidades de equidad, y posibilitan al gobierno el uso de políticas activas y selectivas con las contrapartidas correspondientes por parte de empresarios y trabajadores (Couriel, 1989). Un gobierno de izquierda ofrece elementos básicos para acuerdos sociales como no los pudieron concretar los gobiernos de los partidos tradicionales en los últimos veinte años.

La situación del país necesita no sólo de amplias alianzas sociales, sino también de alianzas políticas, que van más allá de las mayorías de que disponga el gobierno si el Frente Amplio triunfara en la primera vuelta electoral. Ello es fundamental para las mayorías parlamentarias y para asegurar la gobernabilidad.

Las negociaciones con los partidos políticos y sus sectores serán diferentes en cada caso. Un gobierno de izquierda siempre tiene que estar dispuesto al diálogo y la negociación. El caso que presenta más dificultades, probablemente, sea la relación con el Partido Colorado. Tras el gobierno del presidente Jorge Batlle, la Lista 15 quedará muy debilitada. El predominio del Partido Colorado será del Foro Batllista y su líder, Julio M. Sanguinetti, gran adversario en el escenario político nacional de las fuerzas progresistas y de izquierda, en especial del Frente Amplio. Dadas estas circunstancias, es muy poco factible alcanzar acuerdos con el Foro Batllista, pese a la candidatura de Stirling y a que puedan darse instancias de cercanía ideológica.

Las posibilidades de acuerdos políticos crecen con el Partido Nacional, dependiendo de cómo se dirima su interna partidaria. Sería factible avanzar en acuerdos políticos e incluso programáticos para un futuro gobierno del Frente Amplio con el sector liderado por el senador Jorge Larrañaga. Aunque las posiciones ideológicas con el sector liderado por Luis Alberto Lacalle son mucho más distantes, no se deben descartar acuerdos puntuales con este sector.

Las negociaciones necesarias

Estos acuerdos y alianzas facilitan la negociación con sectores que han sido favorecidos o protegidos por los últimos gobiernos de los partidos tradicionales como las instituciones financieras, los medios de comunicación y las Fuerzas Armadas.

La negociación con el sector financiero es fundamental en el corto plazo para mantener la confianza en el sistema y evitar elementos de desestabilización. Con visión de largo plazo, el sector financiero es clave en el proceso de crecimiento económico. La crisis financiera ha debilitado a este sector, que fue el gran beneficiario de la política económica de toda la década del noventa hasta la crisis de 2002. Sin embargo, por tratarse de corporaciones transnacionales con mucha influencia en el

sistema financiero internacional, mantienen en el país cierto grado de poder. La crisis financiera y las estafas de algunos banqueros han debilitado a la plaza financiera como elemento central del modelo económico uruguayo de las últimas décadas. El sistema bancario debe adecuarse a la globalización financiera internacional existente y a sus necesarias modificaciones, competir eficientemente y atender los requerimientos de las actividades productivas del país para alcanzar los objetivos de crecimiento con equidad. Se deberán elaborar propuestas claras para negociar en las mejores condiciones con los banqueros, con reglas nítidas y transparentes, atendiendo determinados aspectos, tales como: el fortalecimiento de la banca estatal –incluidas funciones de banca de desarrollo–, las regulaciones y controles del Banco Central, y la influencia de los criterios del gobierno en la orientación del crédito, en las tasas de interés y en la aceptación de la tasa de cambio en función de los requerimientos de la competitividad. La negociación con este sector es muy importante por sus consecuencias sobre el conjunto de la economía, para que existan la confianza y la credibilidad indispensables que impidan fugas de capitales y otros mecanismos de desestabilización.

Las Fuerzas Armadas son una institución que recibe una gran influencia de EE.UU., tanto en su formación e ideología como en su equipamiento y financiamiento. Con la apertura democrática han visto debilitado su poder. Actualmente, no gobiernan en ningún país latinoamericano y no encontrarían ningún apoyo internacional, ni de EE.UU., para un golpe militar en Uruguay. Es imprescindible una negociación del gobierno del Frente Amplio con las Fuerzas Armadas. Uno de los temas de negociación se vincula a los derechos humanos. Se basaría en el mantenimiento de la ley de caducidad, refrendada por una decisión popular a través de un referéndum, y en la necesidad de concluir todo lo relacionado con los derechos humanos conociéndose con exactitud dónde están los cuerpos de los desaparecidos. Esto implica continuar todas las investigaciones sobre el tema dentro de las facultades que otorga la propia ley de caducidad. A la luz de la nueva situación regional e internacional, se considera altamente factible alcanzar con las Fuerzas Armadas acuerdos funcionales al gobierno del Frente Amplio y al país.

Los propietarios de los medios de comunicación, en especial los que conforman corporaciones que abarcan televisión abierta y de cable, radios y diarios, tienen un enorme poder por su influencia sobre los valores, la ideología, la cultura, la propia acción política y la formación de la opinión pública. Sus relaciones económicas y políticas refuerzan su poder. Se aprecia un debilitamiento de los mismos en el marco de la crisis, a lo que se agrega la sensible disminución de la publicidad oficial. Para un gobierno de izquierda es indispensable la democratización de los medios de comunicación, para avanzar hacia la igualdad de oportunidades entre las diversas ideologías y creencias y los distintos secto-

res sociales y políticos. Las regulaciones estatales deberán asegurar el funcionamiento de la libre competencia en este mercado. Ello significa abrir oportunidades a nuevas empresas en los casos de dominios oligopólicos o monopólicos para lo cual se requieren cambios en la política de autorizaciones y concesiones. Es de destacar que la negociación con los medios televisivos es sin duda compleja, ya que, al igual que el sistema financiero, fueron muy beneficiados por los últimos gobiernos de los partidos tradicionales.

Cabe una mención especial para las negociaciones con las empresas transnacionales. En un mundo globalizado y con fuerte transnacionalización, las empresas transnacionales poseen un extraordinario poder. La negociación con estas empresas es de un enorme interés para un gobierno de izquierda por su aporte financiero y tecnológico, por el acceso a mercados externos y por la inversión directa que realicen en los distintos sectores productivos. Estas inversiones deberán ser funcionales al modelo económico que busca la generación de empleos y la justicia social, perfectamente compatibles con sus objetivos de rentabilidad y seguridad. En el plano internacional, esta negociación es relevante para que no se aplique el potencial Acuerdo Multilateral de Inversiones, que subordina el uso de instrumentos de política económica a las necesidades y objetivos de los inversores privados. Durante la última década, estas empresas han participado en los procesos de privatizaciones. Debe quedar establecido con claridad que el gobierno del Frente Amplio no va a realizar procesos de privatización en sectores considerados estratégicos desde el punto de vista económico y político.

Las amplias alianzas sociales antes señaladas nos conducen a las siguientes primeras conclusiones. Las propuestas programáticas para un gobierno del Frente Amplio permiten alcanzar en el plano nacional amplias alianzas sociales. Se deberán instrumentar acuerdos de larga duración con los trabajadores y organizaciones sociales, así como con los exportadores, los industriales, los productores rurales y los empresarios de la construcción y del turismo. Estas alianzas básicas facilitarán una mejor negociación con el sistema financiero instalado en el país, con los propietarios de los medios de comunicación y con las Fuerzas Armadas, más allá de que hayan sido beneficiarios y muy cercanos a los gobiernos de los partidos tradicionales. La negociación más difícil será con el gobierno de EE.UU. y especialmente con los organismos financieros internacionales como el FMI. Para ello serán indispensables las alianzas nacionales y, especialmente, las regionales.

Alianzas regionales

En los últimos años, la región latinoamericana está experimentando cambios políticos significativos. La presencia de Luiz Inácio Lula da

Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina es lo más relevante, pero no necesariamente lo único. La búsqueda de mecanismos de unidad de acción y de propuestas comunes para las negociaciones con el mundo desarrollado tiende a darle mayor fuerza a la región. La afinidad ideológica y política de estos gobiernos con el Frente Amplio ayuda a pensar en alianzas en temas centrales como el MERCOSUR, las negociaciones comerciales en la OMC, en el ALCA y con la Unión Europea; las negociaciones financieras, especialmente la referida a la deuda externa y los condicionamientos de los organismos financieros internacionales; las negociaciones con las empresas transnacionales para encontrar fórmulas que compatibilicen sus intereses con los objetivos nacionales de los países donde realizan sus inversiones; y las negociaciones políticas sobre el papel de las Naciones Unidas, el terrorismo, el narcotráfico, las migraciones y los problemas específicos que enfrentan algunos países de la región –Cuba, Colombia y Venezuela– con EE.UU.

Un MERCOSUR con esta nueva unidad de acción y de propuestas podrá incorporar en temas específicos a países como Chile, Bolivia, Venezuela y otros. Es importante que la región establezca fuertes lazos de unidad de acción y de propuestas, y así optimizar la defensa de los intereses comunes en las distintas instancias internacionales. Con este marco, y para determinados temas, se facilitará la búsqueda de apoyo de otras potencias mundiales como China, India y Sudáfrica. En otros casos y para temas específicos se deberán encontrar fórmulas de acciones comunes con el Sudeste asiático y la Unión Europea.

En esencia, se trata de mejorar la relación de fuerzas en las negociaciones internacionales en beneficio de los países de América Latina, que en estos momentos lideran los gobiernos de Argentina y Brasil.

Alianzas y negociaciones internacionales

El mundo de hoy está viviendo una etapa de hegemonía y predominio total de EE.UU., con un gobierno de extrema derecha presidido por George Bush, quien se juega su reelección en noviembre de 2004, fecha muy cercana a las elecciones de nuestro país. EE.UU. actualmente se presenta como hegemónico en el ámbito militar, comunicacional y financiero y con un amplio predominio en el ámbito político. Esto se da concomitantemente al debilitamiento de la Unión Europea tanto en lo militar como en lo económico, y por lo tanto en lo político. En determinadas circunstancias, el Grupo de los 8 (G8) se transforma en G1 con un completo predominio de EE.UU.

Las recetas del FMI están afectando actualmente a Uruguay por el problema de la deuda –tanto con organismos multilaterales como con acreedores privados–, y por la exigencia de superávit primario, que no sólo impide la redistribución del ingreso y la atención de los problemas

sociales, sino que también dificulta el crecimiento por las limitaciones de la demanda interna que originan sus políticas.

Este es el mayor desafío y una de las más grandes dificultades para un gobierno de izquierda en la región y en Uruguay. La negociación con el gobierno de EE.UU. es crucial, inclusive para afrontar la propia negociación con el FMI. La historia de las últimas décadas ha mostrado claramente las dificultades que cada país tiene al negociar aisladamente con dicho organismo. Tal vez, a la luz de la nueva situación regional, llegó la hora de inaugurar una negociación global con EE.UU., que se extienda más allá del ALCA, y que pueda comprender también los problemas financieros de los países de la región y su relacionamiento con los organismos financieros internacionales. Esta negociación financiera con EE.UU. y el FMI se vería fortalecida si Uruguay la emprendiera, por ejemplo, junto a Brasil, Argentina, Chile y Venezuela, en la medida en que otorgaría mayor capacidad de maniobra a los gobiernos de la región. El acuerdo de Copacabana de marzo de 2004 entre Argentina y Brasil concuerda con esta concepción de negociación conjunta con el FMI y de encontrar mecanismos para flexibilizar el superávit fiscal primario.

En síntesis, para alcanzar una negociación de esta naturaleza son imprescindibles las más amplias alianzas nacionales y regionales.

Bibliografía

Caputo, D. 2004 "Globalización, hegemonía y democracia" en PNUD *Informe sobre el desarrollo democrático en América Latina* (PNUD).

CEPAL 2003 *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002* (Santiago: CEPAL).

Couriel, A. 1989 "Bases y criterios del modelo alternativo" en Couriel, A. y Wettstein, G. (comps.) *Uruguay: un modelo alternativo de desarrollo* (Montevideo: CESPUAL/Banda Oriental).

Couriel, A. 1991 "El Uruguay en el MERCOSUR" en Sanguinetti, J.; Abreu, S. y Couriel, A. *Uruguay y el MERCOSUR* (Montevideo: Editorial Universidad).

Couriel, A. 1998 "Globalización y democracia en América Latina" en *Revista de la CEPAL. CEPAL Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe* (Naciones Unidas).

Couriel, A. y Lichtenzstejn, S. 1967 *El FMI y la crisis económica nacional* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).

Hirschman, A. 1991 *Retóricas de la intransigencia* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Hobsbawn, E. 2003 "Un imperio que no es como los demás" en *Le Monde diplomatique*, Año V, Nº 48.

Lechner, N. 1996 "Estado y sociedad en una perspectiva democrática" en *Estudios Sociales* (Santa Fe) Año VI, Nº II.

PNUD 2004 *Informe sobre desarrollo democrático en América Latina 2004* (Nueva York: PNUD).

Stiglitz, J. E. 2002 *El malestar en la globalización* (Buenos Aires: Taurus).

Stiglitz, J. E. 2003 *Los felices 90. La semilla de la destrucción* (Madrid: Taurus).

Stiglitz, J. E. 2004 "Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas" en PNUD *Informe sobre desarrollo democrático en América Latina 2004* (Nueva York: PNUD).

Sevares, Julio. **Volatilidad financiera y vulnerabilidad latinoamericana. Causas, costos y alternativas.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/13Sevares.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Julio Sevares*

Volatilidad financiera y vulnerabilidad latinoamericana Causas, costos y alternativas

El ejemplo argentino

Presentación

Los países latinoamericanos vivieron muchas décadas en una trampa comercial que los condenaba a una escasez estructural de divisas. Cuando el mercado financiero puso a su disposición financiamiento abundante, cayeron en una trampa financiera. ¿A qué se debió este tránsito desafortunado?

La trampa comercial, que aún sigue funcionando, se debe a la especialización en la producción y exportación de productos cuyos precios tienden a deteriorarse –o cuando menos a experimentar fuertes fluctuaciones– ante los precios de los bienes que los países necesitan importar para crecer. Como consecuencia de esta estructura, los países latinoamericanos experimentaron reiterados estrangulamientos en su balanza de pagos que los obligaron a ajustes recesivos y/o a devaluaciones inflacionarias. Las restricciones financieras durante el período de sustitución de importaciones afectaron las posibilidades de desarrollo

* Economista. Investigador del CENES, FCE-UBA. Profesor de la Maestría en Historia Económica de la FCE-UBA y de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Editorialista del diario *Clarín*, Buenos Aires.

latinoamericano. No obstante, es notorio que en ese momento la región creció más que durante el imperio de la trampa financiera: en las décadas del cincuenta y sesenta, el crecimiento del PBI de América Latina fue superior al 5% promedio. En los setenta ese porcentaje se mantuvo, pero en los ochenta cayó al 1% y en la década del noventa apenas superó el 3% promedio.

La trampa financiera tiene diversos orígenes. Uno de ellos es externo. En los años setenta, el mercado financiero internacional sufrió modificaciones que generaron una importante oferta de crédito disponible para la periferia. Paralelamente, los agentes financieros adoptaron conductas agresivas para la colocación de los fondos, que no tuvieron en cuenta los riesgos de insolvencia y permitieron el endeudamiento insustentable de países y empresas.

Internamente, en varios países latinoamericanos los grupos dominantes aprovecharon esa nueva realidad para obtener rentas financieras, generando burbujas de consumo o especulación basadas en endeudamientos público o privado, que terminaron en crisis.

Por otra parte, los países que entraron en crisis fueron víctimas de políticas de "salvataje" de los organismos financieros internacionales, orientadas a preservar los intereses de los grupos endeudados y de los prestamistas externos a costa de las sociedades.

La delimitación de las responsabilidades en la génesis de la trampa financiera es decisiva por razones teóricas y prácticas. En primer lugar, la experiencia latinoamericana cuestiona la teoría ortodoxa según la cual la liberalización financiera tiende a la distribución óptima de los recursos financieros y productivos. La experiencia ha demostrado, por el contrario, que el mercado financiero tiene una lógica de funcionamiento que provoca la volatilidad en los flujos de capitales y la vulnerabilidad financiera, económica y social de los países periféricos. Esta realidad está siendo admitida, en mayor o menor medida, como se verá más adelante, por economistas de la academia estadounidense vinculados a la ortodoxia y por funcionarios de los organismos financieros.

En segundo lugar, si se acepta que las causas de las crisis financieras son externas e internas, el abordaje del problema debe considerar tanto programas de reforma de la arquitectura financiera internacional en busca de un sistema menos volátil y más adverso al riesgo, como reformas destinadas a desarmar o cuando menos desalentar las lógicas económicas orientadas a la obtención de rentas y contrapuestas a las de la acumulación productiva.

Cambios en el mercado internacional

Desde mediados de los setenta el mercado financiero internacional experimentó cambios que modificaron el origen y la estabilidad de las fuentes

de financiamiento, la conducta de los agentes financieros y los niveles de riesgo de los mercados.

El aumento de la liquidez, la liberalización y la desregulación contribuyeron a incrementar la participación del financiamiento privado en el mercado internacional. Según el Institute of International Finance (IIF, 2003), el flujo neto de capitales privados hacia la periferia partió de casi cero en 1978 para llegar a 70 mil millones en 1982, en los momentos previos a la crisis mexicana.

En el año 2001, el 92% de los fondos recibidos por los países emergentes provino del sector privado, y el resto de fuentes oficiales. En los años siguientes, hasta 2004, las fuentes oficiales tuvieron un saldo negativo (IIF, 2004).

Los cambios en el mercado influyeron también en la conducta de los bancos. Hasta los años setenta, los bancos, siguiendo una conducta conservadora, casi no prestaban a países periféricos. Cuando la liquidez internacional aumentó cambiaron su estrategia; comenzaron a admitir más riesgos e, incluso, a presionar para que los países tomaran créditos. De este modo crearon las condiciones para el endeudamiento insustentable de muchos países y contribuyeron a generar las causas de las posteriores crisis financieras.

En los años ochenta se expandieron nuevas instituciones e instrumentos financieros –bancos, fondos de inversión y bonos emitidos por gobiernos y empresas– que ganaron participación en el financiamiento internacional.

Teóricamente, el nivel de riesgo de los mercados de bonos está controlado por las evaluaciones de los inversores institucionales, de los bancos de inversión y de las agencias de calificación de riesgo. Pero estos controles no funcionaron y el mercado de bonos también financió deudas insustentables y burbujas especulativas[1].

Estos elementos se conjugaron para aumentar la volatilidad de los flujos de capital en el mercado internacional y, por consiguiente, la vulnerabilidad de los países que participan en el juego.

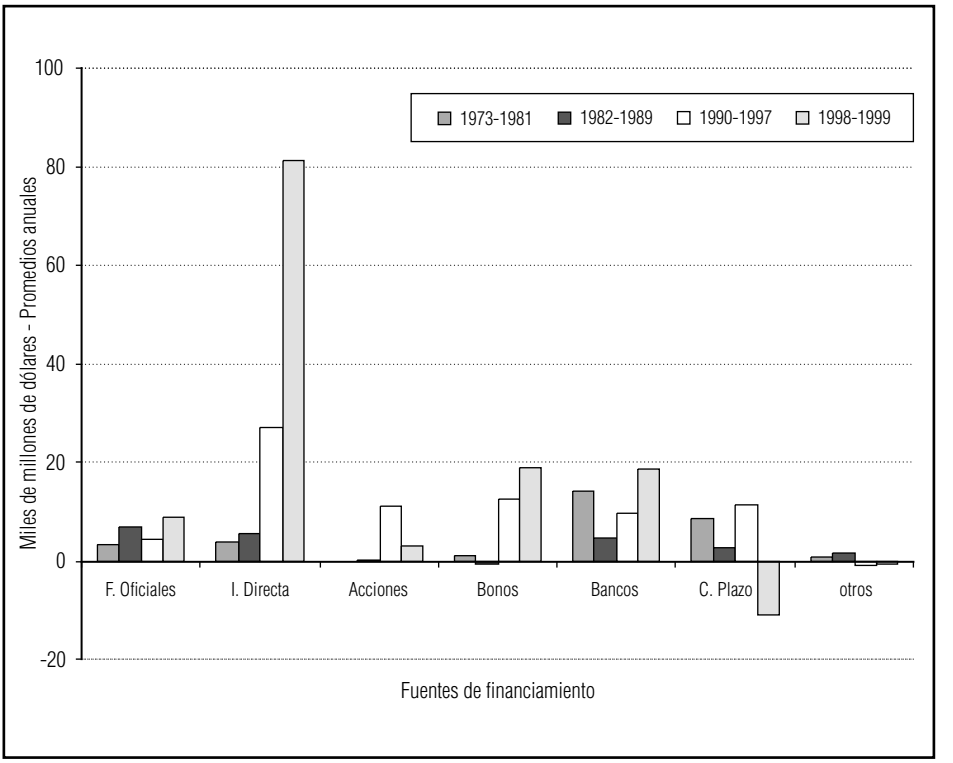
Luego de una década de aumento explosivo, el financiamiento privado a la periferia se redujo a prácticamente cero luego de la crisis mexicana. Pero a partir de 1986 la oferta de fondos volvió a aumentar hasta 1996, cuando llegó a casi 340 mil millones de dólares. Luego de la crisis asiática los flujos privados hacia la periferia volvieron a desplomarse, llegando a 100 mil millones en 2002.

El mercado se ha caracterizado, en definitiva, por una fuerte volatilidad.

---

1 Sobre la transformación del mercado financiero internacional ver Eichengreen (1999) y Hopenhayn y Vanoli (2002). Sobre el aumento y descontrol de riesgo en el mercado financiero internacional ver Sevares (2002b).

Gráfico 1
Flujo neto de recursos, 1973-1999



Fuente: CEPAL (2002).

Según la UNCTAD (1999), la volatilidad de las corrientes de capital a corto plazo, medida por las variaciones de un año para otro, parece haber ido en aumento en los últimos años. Una comparación de la desviación típica de los cambios porcentuales anuales en los mercados emergentes del decenio de 1980 con el de 1990 muestra que la volatilidad de las corrientes netas aumentó en nueve países.

El FMI (2003), por su parte, presenta un estudio de volatilidad utilizando un coeficiente de variación de flujos netos de capital privado a mercados emergentes según el cual el coeficiente de variación de la década del ochenta triplica el de la década del setenta, y el de la década del noventa es el doble del registrado en los setenta[2].

2 No obstante, esos coeficientes son menores que los estimados para el período 1880-1913, donde el mercado de crédito estaba constituido básicamente por bonos.

¿Cuáles fueron los flujos más inestables? En este sube y baja, el componente más estable se encuentra en las inversiones directas, que por su naturaleza responden a planificaciones de inversión de largo plazo y son menos propensas a seguir los auges o pánicos basados en oportunidades financieras. Incluso en 1998, la inversión directa aumentó –aunque en forma reducida– aun en los cinco países asiáticos más afectados por la crisis (Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia).

La mitología financiera tiende a identificar a los bancos como entidades más conservadoras y a los fondos de inversión, especialmente los de cobertura (*hedge funds*), como más aventureros y volátiles.

Sin embargo, los movimientos de los noventa muestran que los bancos privados tuvieron conductas tanto o más arriesgadas que los fondos de inversión durante el auge, y que huyeron de la crisis con más rapidez que los inversores de cartera luego de la crisis.

Una estimación del Bank of International Settlements, publicada por el FMI (2003), muestra que a lo largo de la década del noventa los bancos tuvieron fuertes cambios en su exposición (préstamos) en los países subdesarrollados: aumentaron hasta 1995 y en 1998 comenzó un cuatrienio de reducción de posiciones que dejó un saldo negativo en el financiamiento bancario para el período.

Según el citado estudio del FMI, en la década del setenta los bancos tuvieron coeficiente de variación bajo. Pero en las décadas del ochenta y noventa la volatilidad de los préstamos bancarios fue mayor que la de la inversión directa y los préstamos de cartera, en ese orden.

Analizando el comportamiento de los bancos internacionales, White (2000) encuentra varias formas de inestabilidad financiera, por ejemplo, los flujos excesivos de capital, la volatilidad de corto plazo y la difusión de fenómenos de contagio. Según este autor, las modificaciones del mercado financiero de las últimas décadas parecen haber aumentado la tendencia de las instituciones financieras a exponerse al riesgo (debido a la búsqueda de rentabilidad), y al mismo tiempo las redes de seguridad públicas parecen haber "atenuado la percepción" de los posibles costos asociados con esas tomas de riesgo.

Es casi incuestionable, señala el autor, que los mercados financieros están más interrelacionados que una década atrás.

> De todos modos no es claro si esa es una cosa buena o mala. Por una parte, el desarrollo y la interconexión de los sistemas bancarios permiten disponer de más instrumentos de prevención de crisis. Por otra, estas redes no impiden que algún punto del sistema entre en crisis. Además, en la medida en que la consolidación del sistema conduce a un número menor de firmas ejerciendo una mayor in-

> fluencia sobre los mercados, se incrementa la posibilidad de derrames que no son posibles de contrarrestar y que son potencialmente peligrosos (White, 2000: 15).

Un estudio del jefe de investigaciones económicas del FMI, Kenneth Rogoff, y otros economistas del organismo señalan acerca de los componentes de los flujos financieros privados:

> Difieren marcadamente en términos de volatilidad. En particular, los préstamos bancarios y las inversiones de cartera son sustancialmente más volátiles que la inversión externa directa. Teniendo en cuenta la prevención de que no es fácil hacer una exacta clasificación de flujos de capital, la evidencia sugiere que la composición de los flujos de capital puede tener una significativa influencia en la vulnerabilidad de un país a las crisis financieras (Prasad et al., 2003: 8).

La volatilidad se acentúa en tiempos de crisis (y es a su vez una de las causas de esas crisis). Pero no es sólo un fenómeno de tiempo tormentoso. El propio FMI considera que, dada la composición del mercado de capitales, la volatilidad se mantendrá en el futuro.

> El esquema *boom-bust* y la volatilidad de los flujos de capitales a los mercados emergentes fue el resultado de varios factores, muchos de los cuales van a continuar afectando los próximos flujos. El aplacamiento del proceso de liberalización y privatización en mercados emergentes significa que esos factores de demanda (*"pull" factors*) van a ser menos importantes en el futuro cercano, con la excepción, quizá, de algunos países […] El estrechamiento en el préstamo bancario a mercados emergentes parece que persistirá, reflejando el profundo cambio estructural en la forma que la industria opera […] La securitización de las finanzas internacionales significa que los flujos de cartera van a continuar siendo una crecientemente importante parte del financiamiento de los mercados emergentes, y un cierto grado de volatilidad inevitablemente va a persistir (IMF, 2003: 110).

Causas de volatilidad financiera

Para evaluar las causas de la vulnerabilidad y de las crisis, así como las respuestas que los países periféricos pueden dar a los desafíos de la globalización financiera, es necesario tener en cuenta qué fuerzas movilizan las corrientes de capital.

La teoría ortodoxa convencional sostiene, muy sintéticamente, que las corrientes de capital obedecen a las oportunidades de rentabilidad, y que los mercados libres contribuyen a la correcta distribución de los recursos financieros y a compensar la escasez de ahorro en las eco-

nomías. También considera que las crisis son, básicamente, responsabilidad de los tomadores de crédito, públicos o privados, que se endeudan por encima de sus posibilidades de pago[3].

Este esquema no toma en cuenta que los cambios en las corrientes de fondos o en el costo del dinero no se producen sólo por cambios o desequilibrios en las economías de los receptores sino también –y muchas veces principalmente– por los cambios en los mercados de los países centrales o por decisiones que los grandes agentes financieros toman, independientemente de las condiciones imperantes o las conductas de los tomadores de crédito. Es decir que los capitales no se mueven sólo por las condiciones de la demanda (*pull*) sino también por las de la oferta (*push*). Por ejemplo, el desencadenamiento de la crisis de la deuda latinoamericana en los ochenta se debió al brusco e importante aumento en las tasas de interés en Estados Unidos –que repercutió sobre el costo de los intereses de la deuda externa a tasa flotante– y la transformó de muy elevada en impagable.

Eichengreen y Fishlow (1998) citan trabajos de investigación según los cuales los factores externos explican cerca de la mitad de los flujos de fondos en bonos desde EE.UU. hacia seis países latinoamericanos y algo menos en los flujos hacia Asia.

En los primeros años noventa, sostienen los autores, algunos países como México y Argentina recibían capitales por las condiciones imperantes internamente. Pero Perú y otros recibían inversiones de portafolio a pesar de la situación crítica que atravesaban.

Una de las recomendaciones que surgen de la teoría convencional es que la apertura financiera facilita el acceso al financiamiento internacional y a compensar la escasez de ahorro interno.

Sin embargo, numerosas evidencias indican que la apertura financiera puede convertirse en una fuente de inestabilidad al fomentar el ingreso de capitales especulativos en momentos de auge y facilitar su salida ante cambios reales en el mercado receptor, en las percepciones de los agentes financieros o en algún punto del mercado internacional.

Según Eichengreen et al. (1999) la liberalización puede promover el acceso a fondos de centros *off shore* y a inversión externa riesgosa. En tales condiciones los bancos y sus clientes se endeudan fácilmente

---

3 Una expresión acabada de este punto de vista se encuentra en un informe del semanario liberal británico *The Economist* (1995: 4-5): "El mercado global de capitales es simplemente un mecanismo para fijar precios al capital y destinarlo a sus usos más productivos [...] Para los trabajadores, compañías y ahorristas, la pérdida de poder de los gobiernos es un motivo de regocijo, no de temor: lo que se está perdiendo es el poder de persistir en políticas dañinas y de practicar el engaño económico dejando deslizar la inflación. Ciertamente, a medida que los mercados financieros globales están más integrados, actuando como un único mercado en la apreciación del riesgo, las recompensas por seguir las buenas políticas serán mayores".

en divisas, por lo cual una crisis de tipo de cambio o una devaluación inesperada pueden minar la solvencia de unos y otros.

Además, la liberalización de la cuenta corriente –que incrementa la posibilidad de rápidos retiros de capitales– puede forzar a las autoridades nacionales a aumentar las tasas de interés para defender una divisa bajo ataque, lo cual puede ser peligroso cuando el sistema bancario ya es frágil. Por lo tanto, concluyen, la liberalización financiera externa incrementa las posibilidades de falta de confianza en el sistema bancario y en el tipo de cambio establecido y el riesgo de crear un círculo vicioso destructivo.

> Es verdad que muchas economías en desarrollo con un alto grado de integración financiera experimentaron altas tasas de crecimiento. Es también verdad que, en teoría, hay muchos canales a través de los cuales la apertura financiera puede promover el crecimiento. De todos modos, un examen sistemático de la evidencia sugiere que es difícil establecer una relación causal robusta entre el grado de integración financiera y la perfomance de crecimiento del producto [...] Hay poca evidencia de que la integración financiera ayudó a los países en desarrollo a una mejor estabilización de fluctuaciones en el consumo o el crecimiento [...] De hecho, nueva evidencia presentada en este trabajo sugiere que bajos a moderados niveles de integración financiera pueden haber hecho a algunos países sujetos a una mayor volatilidad de consumo con relación al producto. Por lo tanto, si bien no hay pruebas en los datos de que la globalización financiera ha beneficiado el crecimiento, hay evidencia que algunos países pueden haber experimentado, como resultado, una mayor volatilidad en el consumo [...] El ingreso promedio per cápita del grupo de países en desarrollo más abiertos financieramente […] crece a una tasa más favorable que aquellos del grupo de economías menos abiertas financieramente. De todos modos, permanecen sin ser contestadas las preguntas de si esto refleja una relación causal y de si esa correlación es robusta. La literatura sobre este tema, voluminosa como es, no presenta un cuadro conclusivo. Unos pocos trabajos encuentran un efecto positivo de la integración financiera en el crecimiento. No obstante, la mayoría no encuentra efecto, o a lo mejor, un efecto mixto. Por lo tanto, una lectura objetiva del vasto esfuerzo de investigación realizado hasta ahora sugiere que no hay un fuerte, robusto y uniforme apoyo para el argumento teórico de que la globalización financiera *per se* conlleva una mayor tasa de crecimiento económico [...] Adicionalmente, algunos de los países con liberalización de la cuenta capital experimentaron colapsos de su crecimiento relacionados con costosas crisis bancarias o cambiarias (Prasad et al., 2003: 6, 8 y 9).

La integración financiera, sostienen los autores, no es una condición necesaria: China e India alcanzaron altas tasas de crecimiento a pesar de tener una limitada y selectiva liberalización de la cuenta de capital. China se convirtió en relativamente más abierta a la inversión fija pero no a otros tipos de inversión. Mauricio y Botswana tuvieron, también, altas tasas de crecimiento a pesar de que están relativamente cerrados a los flujos de capital. Por el contrario, Jordania y Perú abrieron sus economías a los flujos de capital y sus economías declinaron.

Los autores encuentran, también, que en los años noventa (período de liberalización financiera) la volatilidad de las tasas de crecimiento en las economías emergentes se redujo, pero aumentó la volatilidad en el consumo. Esto se habría debido a que los países tuvieron acceso procíclico al mercado de capitales, esto es, que tuvieron la oportunidad de financiar aumentos insustentables del consumo. La mayor volatilidad relativa en el consumo se encuentra en las etapas primeras de la apertura financiera, mientras que en las etapas superiores la integración financiera parece favorecer la estabilidad macroeconómica.

De todos modos, concluyen, esos beneficios de la integración financiera habrían alcanzado principalmente a los países industriales.

El riesgo derivado de la apertura financiera es mayor cuando los sistemas financieros son mal regulados o funcionan con criterios clientelísticos, como sucede en muchos mercados periféricos. En este sentido, Eichengreen y Mussa afirman:

> La experiencia ha demostrado que liberalizar la cuenta capital antes que el sistema financiero del propio país haya sido fortalecido puede contribuir a serios problemas económicos. En particular, la liberalización doméstica y financiera aumenta el riesgo de crisis si no está sostenida por una robusta supervisión prudencial y regulación (y políticas macroeconómicas apropiadas). La liberalización doméstica, al intensificar la competencia en el sector financiero, quita a los intermediarios el colchón de protección contra las consecuencias de prácticas de malos préstamos y mala administración. Puede permitir a los bancos locales expandir actividades riesgosas a tasas que exceden su capacidad para manejarlas […] La liberalización externa puede magnificar los efectos de políticas inadecuadas. Permitiendo la entrada de bancos extranjeros, la liberalización externa como su contraparte doméstica, pueden estrechar los márgenes y quitar amortiguadores de los bancos contra pérdidas por préstamos (Eichengreen et al., 1999: 5).

También el Banco Mundial enfatiza el peligro que implica la liberalización poco cautelosa de los sistemas financieros (World Bank, 1998). Según el Banco, cuando se observa una actitud de excesiva tendencia al endeudamiento privado y a la asunción de riesgos en un contexto de

abundantes entradas de capital y sistemas financieros privados, es necesario adoptar planteamientos amplios. En muchos casos ello obligará a aplicar tipos de cambio más flexibles, una política fiscal más estricta, una reglamentación financiera más apropiada y rigurosa y, en casos necesarios, restricciones a los flujos de capital. El objetivo de esas medidas será reducir los ingentes ingresos de capital y el repentino auge del crédito interno que suele preceder a las crisis financieras.

Johannes Witteveen (1998: 21), ex director y luego asesor del FMI sostiene:

> La creciente importancia de los flujos de capital privado a los países en desarrollo crea un serio riesgo de desórdenes en el proceso de desarrollo. Esos flujos de capital, y especialmente las inversiones de portafolio, pueden ser altamente volátiles. En un período de expansión cuando las perspectivas parecen rosadas, los ingresos de capital pueden acelerarse más allá de la capacidad de absorción de algunos países. Puede entonces convertirse en tentador para los gobiernos y las firmas privadas tomar prestado en los mercados de crédito internacional –en algunos casos aun en corto plazo y en divisas. De este modo, puede desarrollarse una seria situación de sobre-inversión con un gran déficit en la cuenta corriente del balance de pagos.

El financiamiento de Latinoamérica: aumento de capital privado, volatilidad y fuga de capitales

Durante las décadas del cincuenta y sesenta, las corrientes de capital a Latinoamérica y a los países periféricos en general estaban vinculadas al financiamiento del comercio y a inversiones fijas, y los préstamos provenían en casi su totalidad de gobiernos y organismos financieros. En esas décadas, la transferencia neta de recursos de Latinoamérica fue negativa en casi medio punto del PBI (Moguillansky, 2002).

La situación cambió en los setenta: el ingreso de capitales a la región pasó de 4 mil millones de dólares en 1970 a 142 mil millones en 1998, el pico más alto. En la década del setenta, el saldo neto de capitales fue positivo en 2 puntos del PBI. Según CEPAL (2002), en la misma década el balance del flujo de capitales, medido por las variaciones de la cuenta corriente de la región, fue positivo. Pero los capitales recibidos por la región financiaron, en buena medida, la salida de capitales, como sucedió en particular en el caso de Argentina. Eso explica que el ingreso de capitales concluyera en una serie de crisis a comienzos de los ochenta y en una nueva salida masiva de capitales, pero esta vez sin un ingreso compensatorio.

En la década del ochenta, el balance neto del flujo de capitales fue negativo y equivalente a 3 puntos del PBI latinoamericano. Es decir que en esa década la región financió al mundo desarrollado. No obs-

tante, en la década del noventa, el balance volvió a ser positivo en 2 puntos del PBI. En total, el balance de flujos netos de capital, desde que América Latina se sumergió en la liberalización financiera, es negativo en alrededor de un punto del PBI. El balance negativo quizá sea mayor si se tomaran en cuenta los capitales que salieron sin ser registrados. Por ejemplo, en el caso de los flujos de capital de México a EE.UU., citado por la CEPAL, este último tiene registrado un ingreso de capitales desde México mayor que la salida registrada por México.

El aumento de la oferta de crédito privado a partir de los años setenta redujo la "restricción de financiamiento" de América Latina promoviendo un importante cambio en las fuentes de crédito: cayó drásticamente la participación de los préstamos oficiales, que en 1970 eran la cuarta parte de los capitales recibidos por la región, y en 2000 se redujeron al 0,4%. El 99,6% del financiamiento restante provino de fuentes privadas.

Los bancos, que a fines de los setenta aportaban la mitad del financiamiento, perdieron posiciones ante los flujos de cartera (bonos y acciones) que pasaron de representar el 1% del total del financiamiento latinoamericano en 1970 al 20% en 2000.

La participación de la inversión directa aumentó del 25 al 74%. En 2000 los capitales ingresados por bonos y acciones sumaron cada uno un 10% del total y los bancos sólo un 5%.

La inversión externa contribuyó a la formación de capital de la región. No obstante, señala la CEPAL, el incremento en la inversión fija no estuvo acompañado de una expansión del ahorro nacional ni un mayor financiamiento interno de inversionistas nacionales, especialmente medianos y chicos. La reducida formación de capital es uno de los factores que influyen en la sensibilidad de las economías ante los choques externos.

En el curso de tres décadas los flujos de capital recibidos por América Latina, especialmente las inversiones de cartera y los créditos bancarios, tuvieron fuertes oscilaciones. Luego de la crisis mexicana de 1982 la oferta de fondos se retrajo fuertemente y volvió a aumentar a fines de la década del ochenta.

En la década del noventa la volatilidad fue aún más pronunciada. En ese período, según la CEPAL (2002), los flujos totales de financiamiento hacia América Latina aumentaron hasta 1998, y desde ese año hasta 2000 cayeron un 30%.

La caída más importante se dio en el financiamiento de origen público y dentro de los privados en el crédito bancario, contrariando una impresión difundida de que los créditos escriturados en bonos o las inversiones en acciones son más volátiles: después de 1999 la inversión directa cayó un 15% y la inversión en bonos, un 44%.

Los préstamos bancarios interrumpieron su crecimiento antes que los otros dos rubros: crecieron hasta 1998, y desde entonces hasta

2000 cayeron un 87%. En 1999 tuvieron una salida neta con un tibio reingreso al año siguiente.

Durante los noventa, los flujos netos de la banca comercial y de los bonos mostraron una alta volatilidad con un acortamiento en los plazos de crédito.

En cambio, el financiamiento oficial y compensatorio tuvo un comportamiento anticíclico, puesto que aumentó en los años de reducción del financiamiento privado (en 1995 y a partir de 1998). Esto se debe al financiamiento del FMI y de organismos multilaterales y gobiernos en momentos de crisis, como en México a fines de 1994, Brasil en 1998-1999 y Argentina a fines de 2000.

La citada estimación de la CEPAL está refrendada por un cálculo del coeficiente de variación de los flujos de capitales en la década del noventa, realizada por Moguillansky (2002). Según sus cálculos, los créditos de la banca comercial y otros créditos presentan la mayor volatilidad, seguidos por la inversión en acciones y bonos. El coeficiente de variación de la inversión directa es mucho menor.

En Latinoamérica y el Caribe el pico de exposición bancaria se alcanzó en 1997, con un aumento de 30 mil millones desde el comienzo de la década, y después de ese año comenzó una corriente de retiros que alcanzó 32 mil millones en el quinquenio siguiente. Es decir que el balance de doce años de flujos de fondos bancarios a América Latina y el Caribe tiene un saldo negativo.

Causas y consecuencias de la volatilidad

La volatilidad de los capitales es una nueva y poderosa fuente de vulnerabilidad latinoamericana. Según la CEPAL (2002: 141):

> Aunque los ciclos del comercio y de los términos de intercambio internacionales siguen jugando un papel importante, la exposición a la volatilidad y el contagio asociado a las nuevas modalidades de financiamiento externo se ha transformado en la principal fuente de vulnerabilidad externa de las economías de la región. La prima de riesgo de los bonos soberanos, que refleja la percepción que tienen los agentes financieros de la capacidad de los países para cumplir con sus obligaciones, se ha convertido, a su vez, en uno de los precios macroeconómicos más importantes.

La vulnerabilidad de las economías ante giros bruscos de los mercados financieros internacionales obedece fundamentalmente, según el organismo, a tres factores:

> La magnitud del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos; la dependencia de flujos de financiamiento altamente volátiles, sobre todo de líneas de crédito de corto plazo y flujos de cartera; y la soli-

> dez de los sistemas financieros nacionales, especialmente su capacidad para resistir fluctuaciones de las tasas de interés y los tipos de cambio (CEPAL, 2002: 143).

Las economías más abiertas son más vulnerables porque tienen menos capacidad para regular los flujos comerciales o financieros a través de medidas arancelarias o controles cambiarios. En los sistemas de tipo de cambio flotante, el tipo de cambio es la variable afectada en forma más inmediata. En los de tipo de cambio fijo, los movimientos de capital afectan más directamente a la liquidez interna y el ritmo de actividad.

Las economías abiertas financieramente con tipos de cambio fijo pueden sufrir, además, apreciaciones indeseadas del tipo de cambio, perjudicando la capacidad exportadora de los sectores con menores ventajas comparativas (que en los países latinoamericanos son los de mayor componente industrial y tecnológico).

La volatilidad de capitales afecta seriamente la inversión. Según la misma publicación de la CEPAL, una reversión de flujos externos de capital equivalente al 1% del PBI genera una caída de la participación de la inversión en el PBI de 0,64 puntos por la reducción del financiamiento.

En el conjunto de la periferia, los países latinoamericanos son, a su vez, más vulnerables por su dependencia extrema del financiamiento externo: a diferencia de los países asiáticos, tienen un déficit persistente de cuenta corriente, aun en momentos de bajo crecimiento económico, y su deuda externa es de plazo más corto.

Las variaciones en los flujos de capital provocan variaciones en las cotizaciones de los bonos y las de las tasas de interés en los mercados locales implican movimientos similares en el costo de financiamiento para los sectores público y privado de los países, lo que inevitablemente tiene efectos negativos sobre la inversión y el consumo.

El ejemplo primero y más drástico de la vulnerabilidad de los países endeudados ante *shocks* financieros externos transmitidos a través del circuito financiero fue el impacto causado por el aumento de las tasas de interés practicado por EE.UU. en 1979. Cuando los países tomaron créditos en la década del setenta, la tasa de interés real era prácticamente nula. En 1980 era del 2% anual y en 1981 había subido al 8%. En la actualidad, cuando las tasas de interés mundiales son teóricamente bajas, los países que cargan con algún grado de desconfianza pagan tasas superiores al 5% real anual, considerando la inflación de EE.UU.

Como consecuencia del aumento en los intereses y de la acumulación de deudas por intereses y vencimientos capitalizados, el servicio de la deuda del mundo subdesarrollado aumentó desde menos de 40 mil millones en 1977 hasta casi 140 mil millones en 1982, año en el cual significaba el 25% de los ingresos de exportación del conjunto y el 44% de las exportaciones de los más endeudados. En Argentina era el 54%.

En 1980, en los siete países más endeudados, la deuda equivalía al 33% del PBI, en 1982 al 42% y en 1985 al 44%. La relación entre servicio de la deuda y exportaciones había bajado del 44% en 1982 al 35% en 1985 por el esfuerzo exportador realizado para sustentar los planes de ajuste.

Suplementariamente, el aumento de las tasas de interés de los años ochenta agravó, indirectamente, las penurias de la tradicional trampa comercial. El incremento en el costo de financiamiento provocó una reducción en el crecimiento en EE.UU. y el mundo, que redujo la demanda de exportaciones de la periferia y, en consecuencia, los ingresos externos de la zona: en 1980, las exportaciones de materias primas (diferentes del petróleo) desde la periferia crecieron poco y en 1981 cayeron. En los años siguientes experimentarían fuertes variaciones.

La responsabilidad de los organismos internacionales

Autores provenientes de la ortodoxia o pertenecientes a ella encuentran que los organismos financieros tuvieron responsabilidad en la generación de crisis, además de agravar el costo de la salida de las mismas.

Las críticas más fuertes y sólidas sobre este punto provienen quizá de Joseph Stiglitz, quien las ha volcado en una multitud de artículos. En uno de ellos, el Premio Nobel, profesor de Columbia University, sostiene:

> Las altas tasas de interés que el FMI recomendó en nombre de la estabilización, condujeron a quiebras masivas y destrucción de capital. Antes que promover economías estables con crecimiento más rápido y tasas de interés más bajas, las prescripciones simplistas del FMI sobre la liberalización de los mercados de capitales y financiero frecuentemente resultaron en lo opuesto: sectores financieros colapsados, costos de financiamiento prohibitivamente altos, dislocación social extendida y turbulencias políticas. ¿Qué salió mal? Se suponía que las políticas de ajuste del FMI y el Banco Mundial, combinando liberalización comercial con política monetaria estricta, dirigirían los recursos desde los usos menos productivos a los más productivos. En la práctica, no obstante, cuando la política monetaria restrictiva es implementada sin una suficiente atención al desarrollo de instituciones financieras orientadas hacia la provisión de crédito a pequeñas y medianas empresas locales, es casi imposible crear nuevos empleos y empresas. En país tras país, los trabajadores desplazados fueron de trabajos de baja productividad a desempleo de productividad cero […] El enfoque del FMI sobre el mundo en desarrollo está cortado de la misma tela neoliberal que la del Banco Mundial, con poca atención sobre si ellos realmente encajan en la situación de los países a los que tienen que ayudar. El resultado inevitable ha sido

> la inhabilidad del FMI para manejar crisis, la incomprensión de las necesidades de las economías en transición y el fracaso en la promoción del desarrollo (Stiglitz, 2001).

Otro dictamen contundente –y menos difundido– sobre las fallas de desempeño del FMI, el Banco Mundial y el BID en la prevención y tratamiento de las crisis fue producido por la Comisión de Asesores sobre Instituciones Internacionales de la Cámara de Representantes de EE.UU., publicado en el año 2000 (International Financial Institutions Advisory Commission, 2000). La Comisión fue dirigida por Allan Meltzer, profesor de Carnegie Mellon, asesor de presidentes estadounidenses, bancos y organismos financieros internacionales, por lo que recibió el nombre de Meltzer Commission. Estuvo integrada por figuras de renombre, también de incuestionable pertenencia ortodoxa como Jeffrey Sachs, Charles Calomiris y Fred Bergsten, entre otros.

Con relación al FMI, el informe sostiene que no tuvo la capacidad de evitar a tiempo procesos que desembocarían en crisis y que, una vez producidas estas, recomendó medidas que tendieron a reducir los costos de los agentes financieros y a cargarlos sobre las espaldas de las poblaciones. Uno de los casos citados es el del Plan Brady, aplicado en México en 1985 con la intervención del FMI y el gobierno estadounidense, que ayudó a salvar bancos dejando a la población con una cuenta estimada en el 20% del PBI.

Los autores consideran que, debido a las medidas del FMI, los bancos han logrado no hacerse cargo de los costos que deberían estar asociados con el fracaso de los préstamos de alto riesgo. Al respecto citan un comentario del experto Barry Eichengreen (1999), quien sostiene que en sus intervenciones post-crisis el FMI no estimuló a los bancos a compartir los costos de la crisis y que estos encontraron que podrían usar al organismo "como un club en su batalla con los gobiernos".

La actitud del Fondo tuvo consecuencias posteriores ya que, según la Comisión, difundió en el mundo financiero la señal de que los prestamistas serían rescatados en caso de una nueva crisis, lo cual estimuló una nueva ronda de préstamos arriesgados. El informe especifica:

> La Comisión no aprueba la política del FMI en Latinoamérica en los ochenta y en México en 1995 o en muchos otros casos. Los préstamos del FMI a esos países protegieron instituciones financieras extranjeras, de EE.UU. y de otros países, y algunos inversores, a gran costo para los ciudadanos de los países deudores (International Financial Institutions Advisory Commission, 2000).

Los hombres de Meltzer estiman, también, que el FMI tiene mucho poder en los países subdesarrollados y que frecuentemente mina la soberanía y el proceso democrático.

> [El staff del FMI] frecuentemente admite (con orgullo) que el poder ejecutivo de las naciones prestatarias gusta de usar las condiciones del FMI para obtener concesiones de sus legislaturas. Mientras ese mecanismo puede algunas veces servir para alcanzar reformas deseables, frecuentemente lo hace cambiando el balance de poder dentro de los países en un modo que distorsiona el sistema constitucionalmente establecido de pruebas y balances […] Los gobiernos del G-7, particularmente EE.UU., utilizan al FMI como un vehículo para alcanzar fines políticos (International Financial Institutions Advisory Commission, 2000).

La Comisión informa que, según los expertos consultados por ella en el curso de su investigación, las intervenciones del FMI (sean asistencia estructural de largo plazo o manejo de crisis de corto plazo) no han sido asociadas con claros beneficios económicos en los países supervisados.

> Numerosos estudios de los efectos de los préstamos del FMI han fallado en encontrar un lazo significativo entre el involucramiento del FMI e incrementos en la riqueza o el ingreso (International Financial Institutions Advisory Commission, 2000).

¿Qué hacer?

Las recomendaciones para los países emergentes en su relación con la globalización financiera dependen del diagnóstico del cual se parta.

Para los teóricos del mercado financiero perfecto, la alternativa sigue siendo la liberalización de la cuenta de capital pero con el desmonte de las instituciones que generan azar moral y, por lo tanto, estimulan la colocación inadecuada de fondos.

Esta propuesta consiste, en definitiva, en liberar las fuerzas ciegas de los movimientos de capital y el poder de los agentes financieros.

Una corriente de inspiración institucionalista confía en que una buena regulación del mercado a través de normas prudenciales, transparencia y respaldos de última instancia razonables, puede al menos reducir el grado de traumatismo del funcionamiento del sistema.

En esta línea, la CEPAL (1998) consideró que, más allá de la situación macroeconómica de cualquier país asiático o latinoamericano que haya sido afectado por esta inestabilidad, ella refleja, ante todo, un problema fundamental de la economía global: la enorme asimetría que existe entre un mundo financiero internacional cada vez más sofisticado y dinámico y la ausencia de un marco institucional apropiado para regularlo. Las graves imperfecciones de los mercados financieros y la rápida expansión de fondos de carácter especulativo, que explican su volatilidad, exigen el desarrollo de regulaciones prudenciales y esquemas de supervisión adecuados, así como de "prestamistas de última instancia".

Evidentemente, un sistema prudencial más eficiente y transparente contribuiría a reducir el nivel de riesgo sistémico y la volatilidad de capitales. Pero la historia de la regulación financiera muestra, desde sus orígenes, que los capitales se resisten exitosamente a los avances regulacionistas de gobiernos e instituciones internacionales[4] y que la posibilidad de una "domesticación" del mercado financiero es remota en momentos en que, precisamente, el capital financiero hegemoniza la lógica del funcionamiento del capitalismo globalizado.

Desde los países emergentes se ha planteado, y en algunos casos ejecutado, la alternativa del control de capitales como una forma de proteger a las economías de las fluctuaciones del mercado. En esta línea, Eichengreen y Fishlow (1998) recomiendan controles de capital para moderar el influjo de capitales de corto plazo, y dirigiéndose a los defensores del libre mercado sostienen que, si se renuncia a los controles, es necesario un FMI expandido y dispositivos para intervenir más ordenadamente en las crisis de la deuda cuando ocurren.

La persistencia en la volatilidad de capitales planteó la discusión sobre la utilidad de los controles de capital de corto plazo, posibilidad admitida incluso por el FMI en situaciones muy particulares.

La experiencia más observada en este tema fueron las regulaciones sobre ingreso de capitales de corto plazo que establecieron transitoriamente Chile y Colombia.

Según Edwards (1999), el sistema chileno (exigencia de depósitos no remunerados para inversores de corto plazo) no contribuyó a aumentar el plazo medio de la deuda pero tampoco tuvo efecto sobre el tipo de cambio, y tuvo uno reducido sobre la tasa de interés. Pero sí habría contribuido a reducir las fluctuaciones del mercado de valores. De todos modos, los controles no evitaron que Chile sufriera consecuencias externas de la crisis de 1997 y, como derivación de la misma, fueron levantados para estimular el ingreso de capitales. Eichengreen (1999), por su parte, encuentra que en Chile los controles de capitales fueron efectivos.

Según Ffrench-Davis y Villar (2003), las regulaciones de Chile y Colombia fueron exitosas en reducir la proporción de ingresos de corto plazo en el total de los ingresos de capital. También permitieron a las autoridades monetarias aumentar los intereses sin crear condiciones para una mayor apreciación de sus monedas. Esto constituyó una política anticíclica que contribuyó a mantener balances macroeconómicos más sustentables.

De todos modos, señalan los autores, las medidas no evitaron el rápido proceso de acumulación de deuda externa y de deterioro del balance de cuenta corriente durante la segunda mitad de los noventa.

---

4 Sobre este punto es sumamente ilustrativo el análisis de Fred Block (1989) sobre la resistencia del capital financiero a la regulación durante la discusión del acuerdo de Bretton Woods.

Sin embargo, las medidas preventivas demostraron ser insuficientes. Algunos autores encuentran que varios países sufrieron crisis a pesar de disponer de sistemas preventivos que deberían haberlas evitado.

Refiriéndose al caso mexicano, Velasco y Cabezas (1998) afirman que México aumentó los requerimientos de capital para fortalecer los bancos en los noventa pero igual cayeron, no por fallas en la regulación sino porque esos instrumentos son poco útiles cuando las condiciones existentes provocan la salida de capitales.

Eichengreen y Fishlow, por ejemplo, encuentran sorprendente que en los años previos a la crisis Tailandia tomó todas las medidas que los expertos recomiendan a los países con grandes ingresos de capital: austeridad monetaria; equilibrio fiscal; esterilización mediante la colocación de bonos; aumento de los requerimientos de reservas para los depósitos en baths (moneda tailandesa) de no residentes y para la toma de préstamos de corto plazo por parte de los bancos; los préstamos bancarios en moneda extranjera a sectores no generadores de divisas dejaron de ser considerados como parte del activo de los bancos. De esta manera, concluyen:

> La experiencia de Tailandia revela la dificultad que tienen países con pequeñas economías cuando tratan de diseñar políticas para manejar grandes ingresos de capital. Ajustar la política monetaria y fiscal fue penoso en un período en el que las economías estaban desacelerándose. Por una variedad de razones políticas bien conocidas, es muy difícil hacer grandes reducciones de gastos en un corto período. Y si las tasas de interés más altas pueden bajar la demanda doméstica y la inflación, ellas sólo atraerán fondos externos adicionales. Las operaciones de esterilización aumentan la carga fiscal de los gobiernos, que compra activos externos de bajo rendimiento a cambio de sus emisiones de deuda doméstica de rendimiento más alto. Aumentar los requerimientos de reserva en los bancos aumenta los costos bancarios [...] Adicionalmente, por supuesto, Tailandia cometió dos errores críticos. Primero, se adhirió a la política de fijar su tipo de cambio dentro de una banda más estrecha. La fijación estimuló los ingresos de capital porque los inversores externos no fueron amedrentados por el riesgo cambiario. Tailandia, como México, revelaron la bien conocida tendencia de que los funcionarios, una vez comprometidos con un tipo de cambio fijo, consideran la devaluación como una admisión de fracaso y se adhieren a la fijación por demasiado tiempo (Eichengreen y Fishlow, 1998: 58).

Otro de los requisitos planteados por organismos y numerosos autores para reducir el impacto de la volatilidad de capitales es el fortalecimiento del sistema financiero y de sus normas prudenciales.

Las propuestas de control de movimientos de capital de corto plazo como las comentadas concentran su atención en la reacción de las economías receptoras ante el ingreso o salida de capitales, pero no toman en cuenta que el origen de la volatilidad se encuentra en las características del mercado financiero y que las economías –inclusive las grandes, como mostró la vulnerabilidad británica ante el ataque especulativo a la libra esterlina en 1992– no pueden aislarse en forma efectiva de esos movimientos salvo que rompan toda vinculación con el mercado mediante controles de cambios.

De allí que la única forma de que los controles tengan alguna efectividad es que se apliquen a escala global, como producto de un acuerdo internacional o, cuando menos a escala regional, como propone la asociación ATTAC (Asociación por un Tributo a las Transacciones Financieras Especulativas para Ayuda al Ciudadano).

El pecado original de la lógica rentística

Las medidas instrumentales de orden prudencial o regulatorio pueden contribuir, sin duda, a reducir la volatilidad de los capitales y la vulnerabilidad de las economías ante las fluctuaciones de los mercados internacionales.

Pero eso no toca uno de los núcleos del problema: el desarrollo de formas de organización económica basadas en la obtención de renta financiera, no sólo por parte de los agentes financieros sino por agentes de los sectores reales que operan de acuerdo a lógicas financieras o que tienen negocios en ambos campos de las economías[5].

Estos sectores dan enorme importancia y hasta prioridad a la estabilidad por encima del crecimiento, a la liberalización de los mercados por encima de la protección y al respeto de los contratos internacionales por encima de los intereses del mercado interno y de la sociedad que depende del mismo porque la acumulación de renta financiera depende fuertemente de la estabilidad de precios y de contratos y de la libertad de movimiento de capitales.

Esto se revela en que en los países en que los actores dominantes están menos volcados a la lógica financiera, cuentan con políticas más prudentes y heterodoxas en lo que se refiere a la relación con el mercado financiero internacional.

La expansión y fortaleza de los sectores vinculados a la renta financiera explican la persistencia de debilidades en los marcos regulatorios internacionales y nacionales, a pesar de las costosas consecuencias de la volatilidad de los capitales.

---

5 Sobre este tema señala Moguillansky (2002: 12): "los lazos entre lo real y lo financiero se han mezclado a tal punto que una crisis que comienza en el sector real rápidamente se propaga al financiero y viceversa, potenciando sus negativos efectos".

El caso argentino: el endeudamiento financia la renta financiera y la fuga de capitales

La experiencia argentina muestra, quizá mejor que cualquier otra en Latinoamérica, que el endeudamiento fue consecuencia no sólo de sucesos externos sino de una lógica de funcionamiento económico basado en la obtención de rentas financieras. La evidencia más sintomática es que las dos olas de endeudamiento de las últimas décadas no se emplearon en la capitalización de la economía sino, fundamentalmente, financiaron la transferencia de capitales al exterior y, en el caso de los noventa, la concentración y extranjerización de la economía[6].

En 1977, la dictadura argentina siguió los pasos de Chile. Ese año dictó la Ley de Entidades Financieras por la cual se desreguló el sistema bancario, permitiendo la libre fijación de las tasas de interés y la localización del crédito. En ese momento el sistema financiero argentino estuvo más desregulado que el de los países industrializados y que el de la mayor parte de la periferia. La desregulación financiera fue acompañada con la apertura de la cuenta capital –la liberalización de los flujos financieros– por lo cual los capitales podían ingresar libremente a invertir en el sistema financiero argentino, donde las tasas de interés eran elevadas, o en la bolsa.

En 1978 se estableció una tabla de evolución del tipo de cambio con el propósito de contener la inflación. La Argentina sufría una elevada inflación y los precios internos estaban muy influenciados por la evolución del tipo de cambio. En rigor, se había formado un círculo vicioso entre inflación y devaluación y el gobierno esperaba que mediante los precios ambos se acomodarían paulatinamente a la tasa de aumento del tipo de cambio. El gobierno había practicado, también, una apertura comercial, por lo cual se esperaba que los fijadores de precios internos no podrían superar la pauta cambiaria porque sufrirían la competencia de productos importados.

En un contexto de inflación alta y variable y altas tasas de interés, las modificaciones del sistema financiero facilitaron la instauración del cortoplacismo. Los operadores comenzaron a tomar como referencia la tasa mensual de interés en lugar de la anual.

Los planes del gobierno fracasaron. Por una parte, los precios no se acomodaron a la inflación y se produjo una sobrevaluación de la moneda que generó desconfianza sobre el mantenimiento de la pauta cambiaria. Ante la huída de capitales, en marzo de 1981 el gobierno se vio obligado a devaluar.

Por otra parte, la tabla cambiaria funcionó como un seguro de cambio, lo cual, unido a las altas tasas de interés locales, atrajo capita-

6 Sobre el caso argentino, ver Sevares (2002a).

les de corto plazo y fomentó el endeudamiento externo. Los capitales externos (o los dólares en poder de los residentes) pudieron obtener rendimientos cercanos al 40% real anual.

Más aún, cuando fue evidente que la pauta cambiaria no podría sostenerse, los deudores locales cancelaron deuda externa sin comunicarlo al Banco Central, a la espera de que el gobierno los compensara por la devaluación, lo cual efectivamente sucedió. Poco después del salvataje, comentando los dilemas del gobierno, el ministro de economía Jorge Whebe declaró: "se buscaba una solución para una deuda inexistente".

La deuda externa aumentó de 8 mil millones de dólares en 1976 a 30 mil millones en marzo de 1981 (17 mil pública y 13 mil privada). La crisis no implicó el cese del endeudamiento, sino todo lo contrario: a fines de 1981 era de 36 mil (20 mil pública, 16 mil privada).

De este modo, Argentina terminó su primera experiencia de liberalización financiera con: una fuerte deuda externa, parte de la cual era falsa; la acumulación de capitales locales en el exterior por un monto similar al de la deuda externa; una devaluación que produjo elevados costos fiscales de rescate de los deudores privados externos; y un elevado costo por el endeudamiento público.

A partir de 1989 se escribió un nuevo capítulo en la historia de la liberalización. El gobierno de Carlos Menem inició un proceso de privatización de empresas públicas y liberalizó el régimen de inversiones extranjeras hasta el punto que aún en la década de 2000 satisface las demandas de liberalización de EE.UU. para Latinoamérica. A partir de 1991, con el propósito de combatir la inflación, dispuso un sistema de convertibilidad del peso en dólares, acompañado por una profundización de la apertura comercial.

El 1 de abril de 1991 se aprobó la Ley 23.928, que fijó el tipo de cambio en un dólar cada 10 mil australes y permitió la libre convertibilidad de cada austral a dólares a la cotización establecida. Para garantizar la solidez del sistema, la Ley dispuso que el Banco Central (BCRA) debía guardar reservas de libre disponibilidad equivalentes a no menos del 110% de la base monetaria.

Con la convertibilidad, el Estado sólo podía financiarse con fondos propios o endeudándose. Por ello, una de las reglas básicas de la convertibilidad era que el Estado, en su versión nacional, provincial y municipal, debía mantener la disciplina fiscal y gastar con base a los recursos obtenidos a través de impuestos.

En los primeros años ingresaron capitales, principalmente para la compra de empresas públicas privatizadas. Ese ingreso permitió aumentar las reservas y cubrir el déficit comercial creado por el doble juego de un dólar barato y la reducción de aranceles. Si bien la convertibilidad, apoyada en reservas abundantes, debía generar confianza en la

solidez de la moneda nacional, buena parte de los depósitos del sistema bancario estaban en dólares y la moneda estadounidense seguía utilizándose en numerosas operaciones privadas.

El gobierno de Menem heredó una deuda externa de 60 mil millones de dólares y un atraso en el pago de intereses de 8.300 millones de dólares. En 1993 se renegoció la deuda externa pública en el marco del Plan Brady.

Para EE.UU. y los acreedores, este plan cumplía un doble propósito: uno era preservar la salud del circuito financiero internacional y de los bancos estadounidenses en particular. Otro, utilizar el endeudamiento como palanca para forzar en el mundo endeudado las transformaciones estructurales propuestas por el Consenso de Washington, sintetizadas en la trilogía privatización-liberalización-desregulación.

La deuda incluida en las negociaciones sumaba 19.300 millones de dólares y luego del canje se redujo a 12.700 millones. A esto hay que sumar la reducción de pagos lograda por la quita de intereses, estimada en más de 4 mil millones de dólares.

La deuda externa pública, que en 1991 era de 58.200 millones de dólares, se redujo a 52.900 millones en 1992. Los intereses pagados por la deuda pública externa cayeron de 4.100 millones de dólares en 1992 a 3.200 millones en 1993.

Paralelamente, las finanzas públicas se equilibraron, con lo cual se planteó la posibilidad de mantener el equilibrio fiscal y evitar posteriores aumentos del endeudamiento.

Sin embargo, el equilibro no se mantuvo. Por una parte, porque el agotamiento de las privatizaciones redujo el flujo de inversión externa directa. Por otra, porque el gobierno privatizó el sistema jubilatorio, con un esquema por el cual el Estado siguió pagando las jubilaciones y pensiones ya establecidas al tiempo que los aportantes pudieron elegir entre seguir en el sistema público o pasarse al privado. Como la mayoría optó por el privado, el Estado sufrió la pérdida de unos 4 mil millones de dólares anuales de aportes.

Las empresas de jubilación privada –pertenecientes mayoritariamente a bancos locales y extranjeros pero en los que participan también grupos empresarios del sector real–, se beneficiaron con una avalancha de fondos por cuya administración cobran altísimas comisiones que absorben buena parte de los aportes que reciben. La forma en que se privatizó el sistema jubilatorio es, por ese motivo, uno de los mejores ejemplos de la lógica de renta financiera que guió la política del gobierno menemista.

Por estas razones, el balance fiscal pasó del equilibrio de 1991 y 1993, a un creciente déficit a partir de 1994.

En los meses que siguieron a la crisis mexicana el sistema bancario sufrió una fuerte pérdida de depósitos, a pesar de que las normas prudenciales vigentes eran más estrictas que las recomendadas por Ba-

silea y que la banca estaba experimentando una extranjerización que, según la versión oficial, contribuiría a consolidar el sistema financiero.

El gobierno comenzó a cubrir la caída de ingresos con endeudamiento externo. A fines de 1999 la deuda pública en moneda extranjera había llegado a 116.200 millones de dólares.

Si bien después del efecto tequila la economía se recuperó, la desconfianza de los grandes operadores financieros ya se había instalado, lo cual se verificó en una fuerte salida de capitales: según estimaciones del Ministerio de Economía, entre 1992 y 1998 salieron del país 45.600 millones de dólares.

El monto de capitales argentinos en el exterior aumentó sustancialmente. En 1975 eran sólo 5.500 millones de dólares, y a fines de la década del noventa era algo mayor que la deuda externa privada. La mayor parte del capital que salió del país fue del sector privado no financiero (del 83 al 92% del total según el año), mientras el sector privado financiero es el que más rápidamente expandió sus colocaciones afuera.

El gobierno de la Alianza, que presidido por Fernando De la Rúa inició su gestión a fines de 1999, enfrentó el problema siguiendo los dictados del FMI, con un programa de austeridad fiscal que sólo logró profundizar la recesión heredada y bajar los ingresos fiscales.

En el año 2000, ante la evidente insolvencia del sector público, los prestamistas privados externos cortaron el refinanciamiento de la deuda y el sistema de convertibilidad entró en la cuenta regresiva. En 2001 la pérdida de depósitos del sistema bancario y la salida de capitales se acentuó. En septiembre de ese año el FMI otorgó un crédito de respaldo de 40 mil millones de dólares –denominado "blindaje"– que serían desembolsados a medida que las cuentas públicas cumplieran las condiciones impuestas. Como las cuentas no alcanzaron esas metas, los desembolsos no llegaron.

Ante el fracaso de la operación, el ministro de Economía Domingo Cavallo, creador de la convertibilidad como ministro de Menem y que había vuelto al puesto con la misión de superar la crisis, negoció un canje de deuda que resultó muy costoso para el gobierno (por las comisiones pagadas a los bancos) y que no cambió el humor del mercado. Luego obligó a bancos y a Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (el sistema de jubilaciones privado) a prestarle al Estado, que marchaba a la insolvencia, cobrando tasas elevadísimas. Aun así la salida de capitales continuó.

En diciembre de 2000 las reservas del BCRA llegaban a 27 mil millones de dólares, y a fin de 2001 se habían reducido a 14.600 millones. Entre enero y diciembre de 2001 los depósitos en pesos cayeron un 40% y los depósitos en dólares un 12%. La cuarta parte de los depósitos en dólares en el sistema financiero, 12 mil millones, surgieron de la conversión a divisas de depósitos en pesos durante diciembre.

Debido a la crisis económica y a una crisis política de magnitud, el gobierno cayó. Lo sucedió un gobierno provisional que duró una semana pero que en el ínterin declaró el *default* de la deuda externa pública contraída con acreedores privados y eliminó la convertibilidad del peso en dólares. En los primeros días de 2002, el gobierno de Eduardo Duhalde eliminó el tipo de cambio fijo. La economía, que venía de tres años de recesión, cayó un 10%, alcanzando el derrumbe más importante de su historia.

La deuda externa pasó del 35% del PBI en 1997, al 55% en 2001, al 150% a fines de 2002. La fuga de capitales continuó durante 2001 y 2002.

La devaluación provocó una inflación menor que la esperada, pero igualmente importante. La inflación redujo los ingresos de la mayoría de la población, la mitad de la cual cayó bajo la línea de pobreza.

Por otra parte, la devaluación aumentó la protección del mercado interno y estimuló la exportación, la creación de empleo y mejoró las expectativas de los agentes económicos. Recién a fines de 2002 se frenó la formación de activos en el exterior, es decir, la fuga de capitales. En ese momento la actividad económica, a pesar de la recuperación, estaba en el nivel de seis años antes; la desocupación alcanzaba al 20% y la pobreza seguía afectando al 40% de la población. Esos fueron los costos de un modelo paradigmático de endeudamiento que financió la acumulación de rentas financieras, la concentración económica y el consumo superfluo.

Bibliografía

Block, F. 1989 *Los orígenes del desorden económico internacional* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

CEPAL 1998 "Declaración sobre la crisis financiera internacional" en *Panorama de la Economía Internacional* (Centro de Economía Internacional de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Argentina) N° 1, octubre.

CEPAL 2002 *Globalización y desarrollo*, abril. En <www.eclac.org>.

Edwards, S. 1999 "How effective are capital controls?" en *Journal of Economic Perspectives*, otoño.

Eichengreen, B. 1999 *Toward a new international financial architecture* (Washington DC: Institute for International Economics).

Eichengreen, B. et al. 1999 "Liberalizing capital movements: some analytical issues" en *IMF Economic Issues*, N° 17, febrero. En <www.imf.org>.

Eichengreen, B. y Fishlow, A. 1998 "Contending with capital flows: what is different about the 1990s?" en Kahler, M. (ed.) *Capital flows and financial crisis* (Nueva York: Cornell University Press).

Ffrench-Davis, R. y Villar, L. 2003 "The capital account and real macroeconomica stabilization: Chile and Colombia". Seminar on Management of Volatility, Financial Liberalization and Growth in Emerging Economies, ECLAC, Santiago de Chile, 24-25 de abril. En <www.eclac.org>.

FMI-Fondo Monetario Internacional 2003 *Global Financial Stability Report*, septiembre. En <www.imf.org>.

Hopenhayn, B. y Vanoli, A. 2002 *La globalización financiera. Génesis, auge, crisis y reformas* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

IIF-Institute of International Finance 2003 *Capital flows to emerging market economies*, 15 de mayo. En <www.iif.org>.

IIF-Institute of International Finance 2004 *Capital flows to emerging market economies*, 15 de enero. En <www.iif.org>.

International Financial Institutions Advisory Commission 2000. En <www.house.gov/jec/imf/meltzer.htm>.

Moguillansky, G. 2002 *Inversión y volatilidad financiera: América Latina en los inicios del nuevo milenio* (Santiago: CEPAL).

Prasad, E.; Rogoff, K.; Sang-Jin, W. y Kose, M. A. 2003 "Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence", 17 de marzo. En <www.imf.org>.

Sevares, J. 2002a *Por qué cayó la Argentina. Imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal* (Buenos Aires: Norma).

Sevares, J. 2002b "Riesgo y regulación en el mercado financiero internacional" en Gambina, J. (comp.) *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

Stiglitz, J. 2001 *El malestar en la globalización* (Madrid: Taurus).

The Economist 1995 "Survey: the world economy", 7 de octubre.

UNCTAD 1999 *Trade and development report 1998* (Nueva York: UNCTAD).

Velasco, A. y Cabezas, P. 1998 "Alternative responses to capital inflows: a tale of two countries" en Kahler, M. (ed.) *Capital flows and financial crisis* (Nueva York: Cornell University Press).

White, W. R. 2000 "What have we learned from recent financial crisis and policy responses?" en *BIS Working Papers*, N° 84, enero. En <www.bis.org>.

Witteveen, J. 1998 "Economic globalisation in a broader, long term perspective: some serious concerns" en Teunissen, J. J. (ed.) *The policy challenges of global financial integration* (La Haya: Fondad).

World Bank 1998 *Global economics prospects 1998/1999* (Washington DC: World Bank).

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **La estrategia de crecimiento con ahorro externo y la economía brasileña desde principios de la década del noventa.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/14Bresser-Pereira.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Luiz Carlos Bresser-Pereira*

La estrategia de crecimiento con ahorro externo y la economía brasileña desde principios de la década del noventa

EN LA DÉCADA DEL NOVENTA, en los albores de un nuevo ciclo de flujos de capital hacia los países en desarrollo, se ofreció la "estrategia de crecimiento con ahorro externo". Mientras los países en desarrollo más endeudados –principalmente los latinoamericanos– la aceptaron, los países asiáticos no endeudados la rechazaron. Hoy, para los economistas latinoamericanos hacer la crítica de esta estrategia o teoría que sostiene que "para su crecimiento, los países pobres en capital deberían beneficiarse de la transferencia de capitales provenientes de los países ricos en capital" es tan importante como lo fue a finales de la década del cuarenta la crítica de la teoría de las ventajas comparativas. En aquel entonces, dichos países dependieron de la crítica para imponer límites al comercio internacional y, de esa forma, sostener la industrialización mediante la política de sustitución de importaciones. En este momento, cuando la mayor parte de los países latinoamericanos han podido llevar a cabo una industrialización por la vía sustitutiva y enfrentan un sistema económico mundial competitivo, requieren de la crítica a la teoría del crecimiento con ahorro externo para, de esa forma, imponer límites a los flujos de capital y mantener control sobre sus tipos de cambio. En el de-

* Profesor Titular del Departamento de Economía de la Facultad de Administración de Empresas, Universidad de San Pablo, Brasil.

cenio de 1990, los flujos de capital perturbaron las economías de América Latina no sólo por su volatilidad, sino principalmente porque fueron excesivos en relación con las oportunidades de inversión en la región y, como resultado, no produjeron acumulación de capital ni crecimiento sino incremento artificial de salarios, consumo, así como estancamiento. Argentina representa el caso extremo que adoptó este enfoque apoyado por los países ricos. En este trabajo discutiré el caso de Brasil.

Desde el decenio de 1980 la economía brasileña enfrenta un cuasi estancamiento. Sus causas son bien conocidas: la crisis de la deuda externa de los años setenta se trastocó en una crisis fiscal del Estado con inflación alta e inercial en la década del ochenta. Como podemos observar en el Cuadro 1, la tasa de crecimiento per cápita fue negativa en ese decenio y la situación no se modificó sustancialmente para el de 1990, ni en los tres primeros años del siguiente decenio. Ello no es de sorprender en el período 1991-1994, ya que persistió una inflación extremadamente alta y un crecimiento económico limitado[1]. No obstante, en el lapso de 14 años que va de 1981 a 1994 se aplicaron reformas con orientación de mercado importantes (reforma fiscal, liberalización comercial y privatización), al tiempo que avanzó el ajuste fiscal (entre 1990 y 1994 tuvimos cuatro años de equilibrio presupuestal fiscal)[2], y la devaluación de la moneda nacional trajo consigo un superávit comercial importante. Al final de este largo período, la deuda pública y la deuda externa nacional se redujeron razonablemente. La deuda pública cayó del 169,5% del PIB en 1989, al 43,8% del PIB en 1994[3]. Dichas reformas contribuyeron a que el "Plan Real" de 1994 consiguiera estabilización de precios. En ese momento las perspectivas económicas del país parecían excelentes. Sin embargo, diez años después, la economía permanece semiestancada y, durante este período, presentó una tasa de crecimiento anual per cápita de sólo el 0,69%, habiéndose perdido los dos equilibrios macroeconómicos: equilibrio presupuestal y balanza en

---

1 La tasa promedio mensual inflacionaria entre 1991 y 1993 fue del 23,5%, con tasa promedio anual del 1.371,1%. En el primer semestre de 1994 la tasa anual de inflación fue del 859,2% (INPC tomado de IBGE). Desde entonces, quedó controlada la inflación en un dígito, excepto en los dos años que hubo depreciación del tipo de cambio (1999 y 2002), momentos en los que temporalmente cruzó la línea de los dos dígitos.

2 El déficit presupuestal o requerimientos financieros del sector público, en términos reales, en relación con el PIB: 1990: -1,32; 1991: 0,19; 1992: 1,74; 1993: 0,80; 1994: -1,57. Después de estos años, el presupuesto superaría la barrera del cero durante los cinco años consecutivos, manteniéndose cerca del 5% del PIB; comenzó a descender a partir de 2000 y para 2002 bajó a cero (información estadística proporcionada por el Instituto de Planejamento e Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasil <www.ipeadata.gov.br> actualizado a marzo de 2004).

3 Los datos para la economía brasileña los extraemos principalmente de IPEA y FIBGE. En 2002 la deuda pública fue del 57,8% del PIB, mientras que la deuda externa superó en 3,77 las exportaciones.

cuenta corriente. A pesar de la política económica que privilegia estabilización en lugar de crecimiento, en este período el país enfrentó dos crisis en su balanza de pagos (1998 y 2002) acumulando, nuevamente, una deuda externa extremadamente alta y deuda pública alta. La crisis refleja los errores de política que a continuación discutiré en este trabajo; asimismo, muestra las inconsistencias que dichas políticas tienen, no sólo en relación con el crecimiento sino con el equilibrio macroeconómico fiscal y en la cuenta externa.

Cuadro 1
Brasil. Crecimiento del PIB (%)*

Período	PIB	PIB per cápita
1971-1980	8,67	5,81
1981-1990	1,67	-0,28
1991-1994	2,82	1,28
1995-2003	2,05	0,69

Fuente: IPEA.
* Cifras con base en precios de 2003.

No obstante estas dos crisis en la balanza de pagos, cuyo origen se encontró esencialmente en la falta de confianza de la comunidad financiera internacional hacia la economía brasileña –fuese por temor a que el gobierno no cumpliese sus compromisos con la deuda pública y, sobre todo, a que el país no cumpliera compromisos con su deuda externa–, la administración del presidente Cardoso (1995-2002) y la administración del presidente Lula (que se iniciaría en 2003) contaron con el respaldo oficial de Washington y la comunidad financiera en Nueva York, por lo menos hasta tanto las autoridades responsables de la economía brasileña siguieran detenidamente la ortodoxia convencional compartida por ambas comunidades. Por "ortodoxia convencional" quiero decir el conjunto de creencias económicas basadas en la economía neoclásica, adoptada por los diseñadores de políticas en Washington, en el Departamento del Tesoro, en el FMI, en el Banco Mundial y por los economistas financieros en Nueva York[4]. La forma específica que asumió esta ortodoxia en la década del noventa la denominaré "Segundo Consenso de Washington".

4 Obsérvese que la "ortodoxia convencional" no es lo mismo que "economía neoclásica". Aunque la macroeconomía neoclásica es mucho más débil que la microeconomía neoclásica, hay economistas neoclásicos destacados que no comparten los principios de la ortodoxia convencional.

Si bien la nueva administración del presidente Lula, que asumió el poder a comienzos de 2003, ganó las elecciones principalmente por su crítica a las políticas económicas y los resultados económicos de la administración que lo precedió, las políticas económicas permanecen sin cambio. Las nuevas autoridades económicas explican esta decisión señalando que su intención es causar un "*shock* de credibilidad" y, con ello, recuperar crédito y confianza internacionales. Esta afirmación parecía sugerir que el cumplimiento sería transitorio; sin embargo, después de seis meses en el poder, no ha habido cambio alguno. Washington, Nueva York y el sistema financiero nacional se manifestaron complacidos, el crédito se recuperó, el riesgo país se redujo. Aun así, en abril de 2004, al momento de escribir este trabajo, el crecimiento económico no se había recuperado, al tiempo que Washington y Nueva York comenzaron a enviar crecientes signos de impaciencia.

El mal desempeño económico de Brasil desde 1995 puede atribuirse a tres factores interrelacionados: un error de agenda: haber definido a la inflación y no al equilibrio en la balanza de pagos como el principal problema que el gobierno debería enfrentar desde 1995 y en adelante; el Segundo Consenso de Washington, según el cual el desarrollo económico necesita financiarse con ahorro externo en el contexto de apertura de las cuentas financieras de la balanza de capital; y la ausencia de un proyecto nacional por parte de la elite brasileña. Dividimos el trabajo en cuatro secciones. En la primera, discuto el error de agenda adoptado, en el cual se toma a la inflación como principal problema a enfrentar, aun cuando la inflación alta había sido superada en 1994 con la neutralización de la inercia y utilizando el tipo de cambio como principal herramienta para mantener la inflación baja. En la segunda sección atribuyo los magros resultados obtenidos a la adopción de la estrategia de crecimiento con ahorro externo, aspecto central del Segundo Consenso de Washington. En la tercera sección debato bajo qué condiciones el ahorro externo es positivo o negativo para la economía. En la cuarta analizo brevemente la economía política implícita en las opciones erradas de política que se tomaron. La afirmación de que Brasil es una nación autónoma, que había progresado en el período 1930-1980, experimentó un serio retroceso desde comienzos del decenio de 1990, en la medida en que comenzó a aceptar –sin la crítica necesaria– las recomendaciones provenientes del Norte.

El error de agenda

Una primera explicación a los magros resultados económicos obtenidos desde 1995 está relacionada con la agenda para las políticas. La estabilidad macroeconómica no significa únicamente estabilidad de precios, también significa equilibrio en las cuentas fiscal y externa, y pleno em-

pleo razonable. Después de haber conseguido estabilizar la inflación elevada, Brasil no logró conseguir estabilidad macroeconómica ni reiniciar el crecimiento, debido a que asignó excesiva prioridad a la estabilidad de precios; una prioridad que justificaba una tasa de interés extremadamente alta y un tipo de cambio sobrevaluado. El 1 de julio de 1994 acabó en Brasil la alta inflación inercial, después de tres meses en los cuales el URV (dinero contable indexado) neutralizó la inercia inflacionaria. Ese día, el real equivalía a un dólar. Inmediatamente después, Brasil se inundó de dólares y los flujos de capital apreciaron el real. Ese fue el único momento en que el tipo de cambio alcanzó 0,80 reales, y las autoridades monetarias decidieron intervenir. Como consecuencia, la economía brasileña avanzó hacia un serio desequilibrio en la balanza de pagos, que la nueva administración, iniciada en enero de 1995, no pudo corregir en los siguientes cuatro años. El tipo de cambio se mantuvo bajo, "para combatir la inflación" con una tasa de interés artificialmente alta "para atraer ahorro externo". Como resultado de esta ecuación macroeconómica perversa (tasas de interés altas, tipo de cambio bajo) se restauró el desequilibrio fiscal, mientras que el tipo de cambio bajo, sobrevaluado, reestableció el desequilibrio en la cuenta externa; es decir, perdimos los dos equilibrios que había sido tan difícil conseguir en los años previos. En nombre de la lucha contra la inflación y de acuerdo con el principio de que el país no debía controlar los flujos de capital ni el tipo de cambio sino crecer con ahorro externo, Brasil no logró un tipo de cambio competitivo, compatible con el monto elevado de su deuda externa. Por el contrario, el tipo de cambio sobrevaluado incrementó artificialmente los salarios y el consumo, mientras que la tasa de interés básica alta dejó fuera de toda posibilidad práctica la inversión nacional[5].

El hecho de que se haya definido a la inflación como el principal enemigo a enfrentar representó un serio error de agenda. En lugar de percatarse de que el éxito del Plan Real se debía a que podía neutralizar la inercia inflacionaria, la ortodoxia convencional atribuyó erróneamente el éxito a un "tipo de cambio anclado", por lo cual, en consecuencia, decidió mantenerlo así en los años subsecuentes. Los economistas convencionales nunca entendieron qué era la inflación inercial. Sorprende que los mismos economistas que en 1994 utilizaron un mecanismo para neutralizar el carácter escalonado o indexado de la inflación brasileña hasta ese mismo año, al momento de ser confirmados en sus puestos por la nueva administración no se dieron

5 Me refiero a la básica o de corto plazo, no al mercado o tasa de interés de largo plazo. La tasa de interés básica (en Brasil en la Selic) es la tasa exógena sobre la cual tienen control las autoridades monetarias. La ortodoxia convencional, sin embargo, en el caso de Brasil, casi invariablemente "no recordó" la diferencia, incluso haciendo uso de la tasa básica como variable exógena para diseñar políticas en su propio país.

cuenta de que el tipo de cambio anclado no necesariamente mantendría la inflación bajo control[6].

Entre 1990 y 1993, el país atravesaba por una reforma en el comercio que expuso los precios internos a la competencia externa. Esto y la desindexación de la economía fueron las dos garantías más importantes de que la alta inflación no regresaría. Aunque la inflación seguía requiriendo atención, lo cierto es que no era el único desafío que había que enfrentar. Después del Plan Real, los otros dos enemigos importantes eran la alta tasa de interés y el tipo de cambio apreciado del real; con el consecuente desequilibrio intertemporal en la cuenta fiscal y, particularmente, en la cuenta externa. Un tipo de cambio apreciado lleva a incrementar el consumo y a reducir el ahorro interno, y, finalmente, a una crisis en la balanza de pagos; la alta tasa de interés del real reduce las inversiones, promueve el desequilibrio fiscal y probablemente culmine en una crisis financiera. No obstante ello, estos hechos simples fueron ignorados y el equipo económico mantuvo el tipo de cambio atado, sobrevaluado, y una tasa de interés artificialmente elevada entre 1995 y 1998.

En enero de 1999, después de que los acreedores externos suspendieran totalmente el refinanciamiento de la deuda externa brasileña, el presidente Fernando Henrique Cardoso optó por un tipo de cambio flotante; esta decisión probó ser acertada[7]. Después del incremento necesario en la tasa de interés, el Banco Central inició, correctamente, una reducción. Sin embargo, al poco tiempo, dicha institución decidió introducir una política que tuvo a la inflación como objetivo, a pesar del hecho de que la tasa de interés básica del real seguía extremadamente alta y el tipo de cambio correspondientemente sobrevaluado. De acuerdo con la ortodoxia convencional de ese momento, Brasil requería un anclaje monetario que reemplazara al anclaje del tipo de cambio. La reducción de la tasa de interés básica siguió a lo largo de 2000. Sin embargo, a mediados de 2001 se detuvo, en respuesta equivocada a un modesto calentamiento de la economía brasileña; al inicio de la recesión en Estados Unidos; al estallido de la crisis argentina y, especialmente, a la moderada depreciación del tipo de cambio que se había iniciado. El Banco Central incrementó el tipo de cambio básico no obstante el

---

6 Sobre la inflación inercial ver, entre otros, Bresser-Pereira y Nakano (1987).

7 Sorprendentemente, sin embargo, sólo el presidente del Banco Central, Gustavo Franco, perdió su puesto, mientras que el secretario de Finanzas, Pedro Malan, se quedó a pesar de que el presidente lo contradijo. El nuevo presidente del Banco Central, Francisco Lopes, que había sido el único miembro del equipo económico que apoyó la fluctuación del tipo de cambio, ocupó por algunos días el puesto. Sin el apoyo del secretario y confrontado por las dificultades naturales que siguieron a la fluctuación del tipo de cambio, lo reemplazó Armínio Fraga, quien ocupó el puesto hasta el último día de la administración de Cardoso (31 de diciembre de 2002). Todos los economistas mencionados forman parte de la planta docente de la Pontificia Universidad Católica (PUC) de Río de Janeiro.

hecho de que había sido de alrededor del 9% en términos reales y a pesar de que el incremento en la inflación fue consecuencia de la depreciación de la moneda nacional, no por la demanda excesiva. Además, el Banco Central vendió 8 mil millones de dólares estadounidenses en el mercado interno y convirtió 20 mil millones de esa moneda en bonos públicos a bonos indexados al dólar. Gracias a esta doble intervención (incremento en el tipo de cambio y compra de dólares), las autoridades monetarias lograron reducir el tipo de cambio, que había pasado de unos 2,40 reales a comienzos del año (1,92 reales el año previo) a 2,80 reales por dólar en abril. Esta "política monetaria exitosa" evitó un pequeño incremento temporal de la tasa de inflación, sin embargo, sus costos a mediano plazo fueron altos. En la medida en que el crecimiento de las exportaciones no se materializó, al año siguiente se cernió sobre el país una nueva crisis de la balanza de pagos. Como consecuencia de esta crisis el tipo de cambio se elevó nuevamente, disparándose a casi 4 reales por dólar, no obstante los niveles exorbitantes del tipo de cambio básico.

¿A qué se debió esta nueva crisis en la balanza de pagos? Algunos la atribuyen al triunfo de Lula en las elecciones, a mediados de 2002. Sin embargo, el candidato del PT aseguró insistentemente a los inversionistas que en caso de ser electo respetaría los derechos a la propiedad y los contratos. La verdadera causa habrá que buscarla en la fragilidad financiera internacional del país, que la política errónea de 2001 dejó nuevamente expuesta ante los analistas internacionales. Cuando ese año la crisis económica golpeó severamente a la Argentina, la gente señaló correctamente que Brasil se había desligado del destino de aquel país con la acertada (aunque tardía) devaluación de 1999. De hecho, Brasil, que había seguido una vía similar a la de Argentina, evitó un desastre mayor al poner en flotación su tipo de cambio. El gran error de la Argentina, en ese momento, fue no haber seguido a su vecino. Sin embargo, el distanciamiento con la Argentina fue limitado, ya que ambos países compartían la misma vulnerabilidad en sus cuentas externas debido a que seguían, esencialmente, las mismas directrices de política provenientes de Washington y Nueva York. En los primeros meses de 2002, cuando Brasil presentó superávits comerciales decepcionantes (que habrían podido evitarse si las autoridades monetarias hubieran sido más realistas y hubieran dejado que el tipo de cambio se deslizara hacia arriba en 2001), los analistas de la banca internacional recordaron las pérdidas que habían sufrido con Argentina y, en la primera oportunidad, iniciaron su ataque especulativo contra el real. A pesar de que la ortodoxia convencional concentró su atención en el superávit primario y en la deuda pública, nuevamente, fue la deuda externa y el déficit en cuenta corriente lo que ocasionó la crisis. La ayuda oportuna del FMI evitó lo peor, sin embargo, falseó la creencia del Segundo Consenso de

Washington según el cual los indicadores económicos relevantes son el superávit primario y la deuda pública en relación con el PIB. En los países altamente endeudados (externalidad), las crisis financieras se originan invariablemente en el frente externo. Cuando los acreedores se percatan de que el déficit en cuenta corriente y la deuda externa son demasiado altos, y que el servicio de la deuda está en peligro, suspenden el refinanciamiento de la deuda vieja. Si no hay rescate de parte de un agente de última instancia –el FMI respaldado por el Tesoro de EE.UU.–, resulta inevitable la moratoria[8].

El Segundo Consenso de Washington

¿Por qué las autoridades brasileñas adoptaron una agenda errónea y permitieron que la moneda corriente se apreciara en 2002? Este error puede atribuirse a incompetencia técnica y emocional o a un temor exagerado hacia la inflación, después de la inflación inercial terriblemente alta experimentada entre 1980 y 1994. Estas explicaciones son parcialmente legítimas, sin embargo, presentaré una más específica. Brasil fue víctima de la forma que asumió la ortodoxia convencional llegada de Washington y Nueva York desde el fin de la crisis de la deuda; una forma a la que denominaré "Segundo Consenso de Washington". De acuerdo con este segundo consenso que formularon las autoridades de Washington a principios del decenio de 1990[9], los países altamente endeudados deben abrir su cuenta de capitales y reiniciar el crecimiento económico recurriendo a los ahorros externos. Este segundo consenso sobre "crecimiento" no debe confundirse con el primer Consenso de Washington. Este último era un consenso de "estabilización y reforma" que resume la política estadounidense en relación con los países altamente endeudados desde la irrupción de la crisis de la deuda de 1982, lo cual implica un consenso de los años ochenta. Como lo señala John Williamson en un trabajo de 1990, el primer consenso consistió de una serie de principios que promueven el ajuste estructural y reformas orientadas al mercado[10]. Se convirtió en símbolo de la política neoliberal de esos años, aunque no necesariamente propuso reformas

---

8 Incluso en el caso de Brasil, cuando el ministro de Finanzas Dílson Funaro declaró la moratoria del país, en febrero de 1987, y habría dado la impresión de que Brasil había tomado la iniciativa, en realidad no tenía mas alternativa. Los acreedores ya habían declarado la moratoria brasileña.

9 El principal autor de esta política fue el secretario del Tesoro Lawrence Summers.

10 Ver al respecto Williamson (1990a; 1990b). La carga ideológica hacia el texto de Williamson fue muy exagerada. Williamson no es un ultraliberal, y el consenso que detectó en Washington no era un consenso ultraliberal, ni tampoco tenía como objetivo reducir el papel del Estado al mínimo. Sólo tenía un sesgo liberal (o *neo-liberal* en inglés, ya que en dicho idioma *liberal* significa progresista). Ello no evitó que los ultraliberales lo adoptaran.

ultraliberales destinadas a reducir el Estado al mínimo y, lo que es más importante, no incluía la apertura financiera, la cual explícitamente excluyó Williamson[11]. El Segundo Consenso de Washington tampoco debe confundirse con los intentos recientes de revisar el primero, ante el pobre desempeño que han mostrado los países que siguieron sus recomendaciones. Explícitamente, no debe confundirse con el libro de reciente aparición escrito por Williamson y Kuczynski (2003).

El Segundo Consenso de Washington surge a comienzos de la década del noventa, cuando la crisis de la deuda había sido razonablemente controlada gracias a los "acuerdos Brady" y la nueva oleada de flujos de capital transformó a los países en desarrollo en "mercados emergentes". En primer lugar, no tiene que ver con estabilización, sino con crecimiento. Para cumplir con dicho objetivo, proporcionó una receta muy simple: cada país en desarrollo debía mantener un ajuste fiscal y efectuar una reforma institucional adicional: abrir su cuenta de capitales. Como recompensa, recibirían ahorro externo para financiar su crecimiento económico. En otras palabras, en lugar del enfoque de "crecimiento con deuda" de los años setenta, los mercados emergentes deberían involucrarse en una estrategia de "crecimiento con ahorro externo".

En los años noventa, entre los economistas de los países en desarrollo, se abrió un amplio debate que tenía como centro de la discusión la apertura financiera y los flujos de capital. Algunos eran críticos de la liberalización, mientras otros se mostraban entusiasmados con ella. Estos últimos, partiendo del supuesto neoclásico que considera benéfica la liberalización, afirmaron que la apertura financiera es tan necesaria para el desarrollo como la apertura comercial y que debe efectuarse simultánea o inmediatamente después. Entre los trabajos críticos, uno de los más significativos fue el de Rodrik (1998: 61) quien mostraba que no había evidencia de que países sin control sobre el capital crecieran más aceleradamente. El trabajo de Eichengreen y Leblang (2002) también es revelador. A dichos trabajos no hay que confundirlos, sin embargo, con mi crítica al Segundo Consenso de Washington. La crítica que realizan a la apertura financiera se centra, en primer lugar, en el problema de la inestabilidad financiera internacional ocasionada por el flujo incontrolado de capitales[12], mientras que mi crítica es más general: cues-

---

11 En un debate con Williamson, Stanley Fischer sugirió la inclusión de la apertura financiera en la lista de reformas, a lo que el primero respondió señalando que no encontraba dicha reforma necesaria y que tampoco consideraba necesario incluirla en el consenso efectivo de ese momento (1989, momento del debate).

12 En este debate, para las preocupaciones que despertó la volatilidad de los flujos financieros ver, entre otros: Calvo et al. (1995); Eichengreen (2001); Eichengreen, Hausmann y Panizza (2003) y Reinhart et al. (2003).

tiona la idea de que la estrategia de crecimiento con ahorro externo es adecuada para los países en desarrollo siempre y cuando los flujos de capital sean estables. Consecuentemente, rechaza la perspectiva según la cual el principal problema que enfrentaban los países en desarrollo era cómo atraer capitales extranjeros. Por el contrario, la principal preocupación para los países en desarrollo intermedio es poner un freno a los flujos excesivos de capital.

En este trabajo afirmo que el grado de endeudamiento externo, medido en términos del coeficiente deuda externa/exportaciones, y la forma cómo se enfrenta este problema, como lo expresa el coeficiente déficit en cuenta corriente/PIB actual, deberían ser las dos preocupaciones centrales para los países endeudados. En ningún caso debe minimizarse la problemática de solvencia que enfrentan los países y menos cuando, específicamente, han rebasado el "umbral de endeudamiento externo". Por lo tanto, este trabajo trata de criticar la ortodoxia convencional de los años noventa que subestimó los desequilibrios externos y sólo se preocupó por los problemas fiscales, por lo que resultó inconsistente con la estabilidad macroeconómica. Además resalta que los flujos de capital tienden peligrosamente a evaluar las monedas nacionales y, como resultado, además de ocasionar desequilibrio en la balanza de pagos, tienden a reducir el ahorro interno de manera tal que la llegada positiva de ahorro externo queda neutralizada por la reducción negativa del ahorro interno. Finalmente, dado el papel estratégico que desempeñó el tipo de cambio, este trabajo critica el carácter ideológico y equivocado de la consideración que recomienda que los países en desarrollo debieran abrir totalmente sus cuentas de capitales. Dichos países no sólo deben mantener el control sobre su balanza externa y tasa de ahorro, sino que deben tener la posibilidad de imponer controles a los excesivos flujos de capital.

La estrategia de crecimiento implícita en el Segundo Consenso de Washington parte de una aseveración simple y diáfana, que parece razonable, al igual que cualquier ideología exitosa. Puede resumirse en una oración que los ciudadanos de los países en desarrollo han escuchado infinidad de ocasiones desde el decenio de 1990: entendemos que no cuentan ya con recursos para financiar su desarrollo, pero no se preocupen, apliquen el ajuste estructural y reformas, incluida la apertura financiera, que nosotros financiaremos su crecimiento con ahorro externo, posiblemente con inversión directa.

Dicha afirmación tiene cuatro componentes. La primera premisa, "entendemos que no cuentan ya con recursos para financiar su desarrollo", es evidentemente falsa, si bien el gran endeudamiento de los países la hace aparecer como verdadera. Si países con mucho menor ingreso per cápita pueden financiar el crecimiento económico con sus propios ahorros, un país con desarrollo intermedio como Brasil también podría

hacer lo mismo. Hasta 1970, el enorme crecimiento que experimentó Brasil fue esencialmente financiado con recursos internos. Incluso después de haber sustituido parte del ahorro interno con ahorro externo, como resultado del Segundo Consenso de Washington, cuatro quintas partes de las inversiones siguen estando financiadas con ahorro interno. Brasil no tiene a su disposición "todos" los recursos deseables para financiar su desarrollo, pero ¿quién los tiene?

El segundo término ("pero no se preocupen, apliquen el ajuste estructural y reformas, incluida la apertura financiera") es el más razonable de los cuatro términos, excepto por la apertura financiera. Incluye tres condiciones, la primera (ajuste fiscal) es correcta: dada la alta deuda pública, el ajuste fiscal es una condición para fortalecer la organización del Estado. Asimismo, se requieren reformas orientadas al mercado, en tanto tienen que ver con el fortalecimiento de ambos mercados y el Estado. Las reformas que debilitan el Estado terminan por obstruir los mercados, que dependen de las instituciones públicas.

La tercera condición ("incluida la apertura financiera") hay que discutirla junto con el tercer término ("que nosotros financiaremos su crecimiento con ahorro externo"). Tiende la trampa que explica por qué la mayor parte de los países ya altamente endeudados experimentaron poco crecimiento en el decenio de 1990, a pesar del ajuste y las reformas en las que se enfrascaron a lo largo de la década del ochenta y comienzos de la década del noventa; ahí reside el origen de la crisis de la balanza de pagos, cuyo caso límite fue el de Argentina; ahí reside la explicación más importante de por qué sigue la inestabilidad macroeconómica y la fragilidad internacional de la economía brasileña y las dos crisis en la balanza de pagos: una en 1998 y la otra en 2002. El tema central de este trabajo es la crítica a estas dos ideas, a las que regresaré más adelante.

Finalmente, la proposición del cuarto término ("posiblemente con inversión directa") es el más atractivo de todos. La "deuda en activo externo" o "deuda patrimonial externa" representada por la masa neta de capital externo en el país no queda incluida en los cálculos de las tasas de endeudamiento debido a su poca liquidez. Entonces si efectivamente se prueba financiar con inversión directa la acumulación de capital en plantas y equipo, no hay duda de que será bienvenida, particularmente si, además, produce mercancías exportables[13]. Incluso en este caso, la entrada de capital podría tornarse negativa para el país si –como bien podría suceder– finalmente se convierte en consumo debido a la falta de oportunidades de inversión. A diferencia de lo que sucede

13 En mi opinión, invertir en servicios públicos o banca minorista, o en la compra de empresas brasileñas, como ha sucedido recientemente, no es algo que se hace en el mejor de los intereses de un país grande como Brasil. Sin embargo, este asunto no lo discutiremos aquí.

en los países en desarrollo, la inversión directa en los países ricos no llega para financiar los déficit en cuenta corriente, sino como consecuencia del interés de cada país para aprovechar la innovación tecnológica que traen consigo las corporaciones multinacionales de otros países. Entonces, generalmente no surge la posibilidad de que la inversión directa financie el consumo en lugar de la acumulación de capital, ya que dichos países son tanto inversionistas como receptores de inversión, y la inversión extranjera neta tiende a ser pequeña.

No obstante, algún ingenuo podría preguntar: ¿cómo es que la inversión externa puede transformarse en consumo si, en términos contables, sabemos que los ahorros son equivalentes a inversión? ¿Es que acaso el ahorro externo no financia sólo la inversión? La respuesta es simple: el ahorro externo es automáticamente sinónimo de déficit en cuenta corriente; la inversión directa no se transforma necesariamente en acumulación de capital. En esencia, simplemente son una de las dos formas de financiar el déficit en cuenta corriente; la otra son los créditos externos (las reservas se mantienen constantes). Entonces, si la inversión directa es una forma de financiar el déficit, bien podría terminar financiando el consumo.

¿En qué condiciones el ahorro externo, financiado con empréstitos o inversión directa, financiará la acumulación, no el consumo? Cuando la inversión directa (o el ahorro externo) financia el déficit en cuenta corriente nos encontramos, indudablemente, ante una perspectiva más favorable, sin embargo, el resultado dependerá de la forma en que finalmente la economía utilice el dinero fresco[14]. Si, en un país en desarrollo, los agentes económicos tienen grandes oportunidades de inversión, los empréstitos o la inversión directa mejorarán la tasa de inversión en relación con el PIB; si este no es el caso, finalmente, la inversión directa sólo incrementará la deuda del país; no la deuda financiera externa sino la deuda patrimonial externa servida con pagos de dividendos en lugar de intereses.

En la medida en que la estrategia de crecimiento con ahorro externo se originó en los países ricos, estos, y particularmente las autoridades de Washington, recomiendan una estrategia que ellos no adoptan para sí mismos. Saben que el ahorro externo o el déficit en cuenta corriente, sea financiado por empréstitos o inversión directa, puede fácilmente transformarse en consumo. También saben que hay una restricción para la solvencia; que el enfoque de crecimiento con

14 El total de la deuda financiera y en activos menos las reservas más la inversión directa y los empréstitos en el exterior concedidos por un país extranjero constituyen los pasivos netos en el exterior de un país. En el caso de los países en desarrollo, los dos últimos elementos son de menor importancia, los pasivos en el exterior corresponden básicamente a la deuda financiera y en activos menos las reservas.

ahorro externo contradice una buena porción de la experiencia internacional. Entonces, ellos establecen límites claros para el endeudamiento exterior. La investigación realizada entre países de la OCDE, desde que apareciera el trabajo original de Feldstein y Horioka sobre esta materia en 1980, muestra que, aunque dichos países reciben y realizan inversión directa entre sí, cerca del 95% de la acumulación de capital nacional la financia el ahorro interno. En un principio, los economistas neoclásicos aferrados a sus supuestos en relación con el libre mercado y los beneficios de la movilidad del capital, definieron el resultado como un rompecabezas: el "rompecabezas de Feldstein y Horioka". Sin embargo, estudios posteriores demostraron que no se trataba de un rompecabezas sino de un simple problema de solvencia de cada uno de los países. Es decir, los países de la OCDE no están dispuestos a endeudarse para invertir, o endeudarse moderadamente. Las inversiones, por tanto, las financian esencialmente con ahorro interno[15].

Condiciones

¿Por qué la aceptación de la estrategia de crecimiento con ahorro externo por parte de las autoridades brasileñas tuvo consecuencias tan desastrosas? O, planteándose el problema desde un ángulo opuesto: ¿bajo qué condiciones el ahorro externo contribuye al crecimiento económico en lugar de obstaculizarlo? Ya he sugerido las razones, aunque requieren de mayor análisis. Primera, la restricción en la solvencia importa: el endeudamiento de un país tiene un límite. A partir de cierto umbral es cada vez más peligroso seguir con el endeudamiento externo, primero desde un punto de vista financiero (incluso desde el punto de vista de los activos). En el decenio de 1970, Mario Henrique Simonsen señalaba que el coeficiente deuda externa/exportaciones no debía ser mayor a 2[16]. Sin embargo, investigación reciente demuestra que la regla de oro de Simonsen no fue lo suficientemente severa. Si bien es imposible definir con precisión el umbral de endeudamiento, la investigación empírica confirma que sí hay un límite después del cual la deuda externa resulta negativa para un país. El Banco Mundial, en tanto institución crediticia interesada, define dicho umbral mediante el coeficiente deuda externa/exportaciones, el cual no debe ser mayor a 2,2, y el coeficiente deuda/PIB, el cual debe ser del 80%. La mayor parte de los episodios que involucraron crisis de

15 Ver Rocha y Zerbini (2002) para un estudio de la evidencia. Los autores citan los estudios de Sinn (1992) y Coakley et al. (1996), además del suyo propio, como evidencia adicional de que la correlación Feldstein-Horioka no es un rompecabezas sino un simple *problema de solvencia*.

16 Simonsen fue ministro de Finanzas entre 1974 y 1978, y se mantuvo cauteloso ante la estrategia de crecimiento con ahorro externo. Después, en un libro, sorprendentemente incrementó este límite (Simonsen y Cisne, 1995).

deuda sucedieron cuando algunos de los dos umbrales fue sobrepasado. En el caso de Brasil, que es un país relativamente cerrado (su coeficiente exportaciones/PIB sigue en alrededor del 10%), su coeficiente deuda externa/exportaciones es evidentemente el crítico. Cohen (1994) fue más estricto y, de acuerdo con él, cuando la tasa de endeudamiento es superior a 2 o el porcentaje de deuda externa/PIB está por encima del 50%, las probabilidades de reestructurar la deuda son altas y el efecto negativo sobre el crecimiento se hace significativo. Un estudio reciente realizado por tres economistas del FMI demuestra que si el coeficiente deuda/exportaciones sobrepasa 1,6-1,7 y es 35-40% del PIB, "el impacto promedio que la deuda tiene sobre el crecimiento del ingreso por habitante parece ser negativo". El estudio muestra que cuando el coeficiente deuda/exportaciones pasa de 1 a 3, la tasa de crecimiento declina 2 puntos porcentuales por año (Pattillo et al., 2002)[17].

Segunda, el ahorro externo será bienvenido si no implica sobrevaluación del tipo de cambio. En principio, el ahorro externo implicará apreciación de la moneda de curso local ya que "el tipo de cambio de equilibrio del mercado" es más bajo que el tipo de cambio de equilibrio que prevalecería equilibrado, el cual prevalecerá con cero déficit en cuenta corriente. En la medida en que se materializa la apreciación, este hecho traerá consigo dos consecuencias negativas importantes: por un lado, ocasiona problemas de desequilibrio en la balanza de pagos; por el otro, reduce ahorro e inversión internos. El primer asunto quedó cubierto con la discusión previa sobre los problemas de solvencia. Si los déficit en cuenta corriente son lo suficientemente grandes para que el país se aproxime al umbral de endeudamiento, ello significa que la estrategia de crecimiento con ahorro externo llegó a su límite.

La reducción del ahorro interno como consecuencia de las reevaluaciones del tipo de cambio juega un papel muy importante en mi análisis. El mecanismo de transmisión es simple. En la medida en que se aprecia la moneda nacional, los salarios reales suben. La sobrevaluación no es más que un cambio de los precios relativos a favor de los no-exportables, y la fuerza de trabajo es el artículo no-exportable clave. Los salarios suben porque, cuando el tipo de cambio baja, el componente de importaciones de las mercancías baja mientras los salarios conservan su precio nominal. En el caso de Brasil, el coeficiente de endeudamien-

---

17 En el caso de Brasil, el coeficiente de endeudamiento deuda externa/exportaciones fue alrededor de 3 a principios del decenio de 1990. En consecuencia, la estrategia de crecimiento con ahorro externo no era nada recomendable. A finales de esa década, dicha relación era de casi 4, no obstante el hecho de que una parte considerable del endeudamiento en esos años se hizo vía inversión directa, sin influir en las tasas de endeudamiento financiero (aunque sí implicó servicio de la deuda). A la fecha, después de la primera y segunda devaluación del real, en 1999 y 2002 respectivamente, bajó a casi 3.

to deuda externa/exportaciones era de alrededor de 3 a comienzos de la década del noventa. Entonces, la estrategia de crecimiento con ahorro externo era poco recomendable. Años más tarde, durante el mismo decenio, la relación era de casi 4, a pesar del hecho de que gran parte del endeudamiento en esos años se había hecho vía inversión directa sin influir las tasas de endeudamiento financiero (aunque sí implicaron servicio de la deuda). A la fecha, después de la primera devaluación del real en 1999 y la segunda en 2002, bajó a casi 3. Kalecki enseña que el consumo es una función del salario real: cuando hay incremento del salario real el consumo sube y el ahorro baja. Entonces, el ahorro es una función negativa del tipo de cambio. La literatura sobre el ahorro y consumo normalmente no reconoce este hecho, no obstante ser central para el proceso de desarrollo, en la medida en que el ahorro establece un límite a la acumulación de capital. Las altas tasas de ahorro asiáticas son, en efecto, un fenómeno cultural, sin embargo, también responden al uso estratégico que los diseñadores de política han hecho del tipo de cambio, manteniéndolo relativamente depreciado. Por otro lado, Keynes nos enseña que la tasa de ahorro sólo es un límite superior relativo, ya que habiendo capacidad ociosa y desempleo, la inversión determina el ahorro y no viceversa. Ya que estamos discutiendo sobre el ahorro externo como medio para financiar la inversión, es fácil ver que la reducción en el ahorro interno ocasionado por la apreciación de la moneda nacional compensa parcial y no plenamente el incremento en el ahorro externo que causa la devaluación.

¿Bajo qué circunstancia el incremento del ahorro externo no implica, como contrapartida, reducción del ahorro interno? Cuando las oportunidades de inversión son más que amplias en el país receptor y la tasa de interés nacional es baja, de manera que se abre una brecha amplia entre las tasas de rendimiento esperadas y la tasa de interés; y cuando se hace un grupo (*cluster*) de inversiones que crean externalidades cruzadas, además de ocasionar que la tasa de ganancia esperada suba. En estas circunstancias, que caracterizaron el crecimiento de EE.UU. en el siglo XIX, o el crecimiento de Brasil a comienzos y mediados del decenio de 1970, el incentivo para invertir será grande y parte del incremento en los salarios no será consumido sino invertido. Por otro lado, si la tasa de interés nacional se mantiene baja, el incentivo para invertir todavía permanecerá alto. Ninguna de estas condiciones existe en Brasil.

En la medida en que la economía crece aceleradamente y la inversión es fuerte, el ahorro total se incrementará incluso si los trabajadores y la clase media aumenta el consumo. Si la economía no crece con rapidez, otras inversiones crean las condiciones clásicas que Rosenstein-Rodan (1943) define como el "gran empuje" (*big push*), e incluso la inversión que las empresas multinacionales hacen en construcción y equipo quedarán anuladas por la reducción del ahorro in-

terno ocasionada por el incremento del consumo. La inversión directa financia el déficit en cuenta corriente, la deuda externa patrimonial del país se incrementa, mientras que la economía no crece y tampoco incrementa su capacidad para remunerar al capital externo invertido.

Cuadro 2
Algunas variables como % del PNB*

Año	Ahorro externo	Inversión extranjera directa	Ahorro interno	Formación bruta de capital	Ingreso neto enviado al exterior
1993	0,78	0,31	20,58	21,36	-2,43
1994	0,94	0,40	21,58	22,52	-1,67
1995	2,87	0,63	19,77	22,64	-1,57
1996	3,20	1,41	18,04	21,24	-1,52
1997	4,22	2,40	17,68	21,90	1,88
1998	4,42	3,75	17,20	21,62	-2,38
1999	4,91	5,52	15,99	20,90	-3,67
2000	4,35	5,64	17,86	22,21	-3,09

Fuente: IPEA.
* Producto Nacional Bruto = PNB; formación bruta de capital (inversión) = I; ahorro interno = A_N; ahorro externo = A_X; inversión extranjera directa = I_X. $I = A_N + A_X$. Se utiliza el PNB y no el PIB porque, para un país altamente endeudado, la diferencia entre PNB y PIB (ingreso neto enviado al exterior, o intereses netos + dividendos netos) es considerable y económicamente relevante.

En el caso de Brasil, la inversión extranjera directa sumaba cerca de 2 mil millones de dólares anuales a comienzos del decenio de 1990. Después del Plan Real esta cifra se multiplicó por diez. A pesar de ello, la tasa de acumulación de capital y la tasa de crecimiento se mantuvieron estancadas, como lo muestra el Cuadro 2. El ahorro externo –o ingreso de dólares en forma de empréstitos e inversión directa– quedó compensado por la pérdida de ahorro interno, ya que el tipo de cambio se evaluó y el salario real se incrementó.

Podemos agregar una tercera condición para que el ahorro externo sea positivo para el crecimiento económico de un país: que los flujos de capital no sean volátiles. Este es el tema central de la copiosa literatura sobre flujos de capital y apertura financiera a la que ya hice referencia. Sin embargo, dado que esta condición nunca se cumple, volvemos a los problemas de solvencia o el del umbral de endeudamiento. Una de las razones por la cuales este umbral es relativamente bajo (un coeficiente deuda externa/exportaciones de entre 1 y 1,5) es precisamente esta volatilidad de los mercados financieros, el comportamiento irreflexivo inherente a un mercado donde las asimetrías en la información son enormes y siempre presentes.

Resumiendo, siempre que se cumplan estas condiciones, la estrategia de crecimiento con ahorro externo será válida. En la década del noventa (como ahora), estas condiciones estuvieron lejos de cumplirse, sin embargo, las autoridades de Washington adoptaron la estrategia y los países en cuestión, entre ellos Brasil, la aceptaron sin que mediara una crítica apropiada.

Política económica

La estrategia de crecimiento con ahorro externo estuvo acompañada por la retórica de que los partidarios del Segundo Consenso de Washington la seguirían aplicando a pesar de la crisis financiera y el magro desempeño económico de las economías que la aceptaran. Esta retórica, para mantenerse consistente con la aseveración básica sobre la racionalidad de crecimiento con ahorro externo a la que hicimos referencia, implica el uso estratégico de los índices económicos, que sirven como indicadores de desempeño para los empréstitos del FMI, así como indicadores de riesgo país que utilizan las agencias clasificadoras de riesgo y las organizaciones financieras. La idea es simple: sólo dos índices, además de la inflación, son relevantes: el superávit primario y el coeficiente deuda pública/PIB. El índice fiscal clásico (déficit presupuestal) y el índice relacionado con la cuenta externa (coeficiente deuda externa/exportaciones y coeficiente déficit en cuenta corriente/PIB) son olvidados o ignorados. Se prefiere el superávit primario y no el déficit presupuestario clásico porque el primero no toma en cuenta los intereses. En cuanto a los índices de la cuenta externa, no son necesarios si uno supone los déficit gemelos. Si uno busca los indicadores que el FMI o los economistas del sector financiero siguen explícitamente, encontrará una preferencia absoluta por los índices "retóricos" en lugar de los índices verdaderamente relevantes. No obstante, el sistema financiero, comenzando por las agencias clasificadoras de riesgo, sabe bien la importancia de los índices que denomino relevantes. A finales de 2003, dichas agencias clasificadoras de riesgo mejoraron la posición de Rusia. Hubo cierta sorpresa entre los analistas brasileños que trabajan en el sector bancario, lo cual me llevó a escribir una columna en *Valor* (26 de noviembre de 2003), de la cual extraigo el Cuadro 3, que se explica por sí misma. Mientras no hay mucha diferencia entre Brasil y Rusia en relación con los indicadores retóricos, Rusia mantiene una ventaja enorme en los índices relevantes. Nuevamente se confirma el viejo dicho de "haz lo que digo, no lo que hago".

Cuadro 3
Brasil y Rusia. Comparación según los índices de riesgo país

Índices		Rusia	Brasil
Clasificación	Clasificación según Moody	Baa3	B2
	Riesgo país (puntos)	222	616
Índices retóricos	**Superávit primario como % del PIB***	3,40	3,92
Índices relevantes	Déficit público como % del PIB*	0,60	-4,66
	Deuda externa/exportaciones (coeficiente)*	1,47	3,77
	Déficit en cuenta corriente como % del PIB*	8,80	-1,71

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Moody, Banco Central de Brasil, IPEA, FMI, *The Economist*.
* Cifras de 2002.

La adopción de índices retóricos en lugar de índices relevantes es parte de la justificación del sistema adoptado por el Segundo Consenso de Washington. A los defensores de la ortodoxia convencional no les interesa mostrar cifras desagregadas como los intereses extremadamente altos que paga el Estado sobre sus deudas interna y externa, o las cifras que develan las condiciones precarias que la cuenta externa de la nación finalmente presenta. De este modo, justifican la sustitución del superávit primario por el déficit presupuestario con el argumento de que quieren saber la capacidad del país para servir su deuda. E ignoran los déficit en cuenta corriente y la deuda externa con la justificación de que, según la teoría de los déficit gemelos, el superávit primario se hace cargo del problema. No importa que una teoría como esa haya sido falseada innumerable cantidad de veces.

No es este el momento de seguir profundizando en la discusión de la pobreza económica de estas justificaciones, sin embargo, se requiere un análisis de economía política. ¿Por qué las autoridades de Washington y los mercados financieros internacionales adoptaron un enfoque tan errado, y por qué las autoridades brasileñas y las elites locales lo aceptaron? El análisis de economía política no sustituye al análisis económico, sin embargo, después de haber proporcionado las razones económicas por las cuales la estrategia de crecimiento con ahorro externo resultó desastrosa para Brasil en el decenio de 1990, la pregunta que se impone es saber por qué agentes económicos racionales recomendaron o aceptaron, según el caso, tales políticas.

Los intereses de Washington y Nueva York están vinculados con la necesidad de legitimar otro ciclo de flujos de capital hacia los mercados emergentes. A pesar del hecho de que estos mercados son marginales cuando se los compara con los mercados centrales, lo cierto es que ofrecen tasas de interés de largo plazo sustancialmente altas a los tenedores de

bonos y tasas de ganancia altas a las multinacionales que invierten en el extranjero. De este modo, los rentistas y el sistema financiero por un lado, y las multinacionales por el otro, están muy interesados en invertir en los países de desarrollo intermedio. Por otra parte, estos países, con fuerza de trabajo barata, representan desde los años setenta una amenaza para el mundo desarrollado, cuando hicieron su aparición los países de reciente industrialización (PRI). Así, para dichos países, una moneda de curso sobrevaluada es una garantía contra la competencia internacional. La ortodoxia convencional es una expresión de estos intereses. Los economistas neoclásicos, con su enfoque ultraliberal hacia las relaciones entre los mercados y los estados, proporcionan las bases teóricas requeridas.

En relación con las elites brasileñas y las autoridades económicas, también tenemos justificaciones racionales para aceptar la estrategia de crecimiento con ahorro externo. Los rentistas y las elites financieras están interesadas en tasas de interés altas que son consistentes con la estrategia. Toda la sociedad está interesada en riqueza, ingreso y consumo en el corto plazo. O en otras palabras está atraída por el "tipo de cambio populista".

De hecho, con la estrategia de crecimiento con ahorro externo tuvimos un tipo de cambio populista con el respaldo del FMI y el Banco Mundial. No hay sólo una sino dos formas de populismo económico, el fiscal (el Estado gasta más de lo que ingresa) y el tipo de cambio populista (la nación gasta más de lo que gana)[18]. La primera forma es más obvia que la segunda, sin embargo, ambas son igual de desastrosas. Aun así, el tipo de cambio populista es más crítico o más peligroso, en la medida en que las crisis en los países en desarrollo siempre se inician con una crisis en la balanza de pagos y los acreedores suspendiendo el refinanciamiento de la deuda externa. Es obvio que las crisis financieras también podrían ocurrir como resultado de un gran déficit público y falta de control monetario, combinado con un período de auge económico y, en consecuencia, de excesiva demanda. No obstante, desde el decenio de 1980 ni Brasil ni otros países latinoamericanos han experimentado una crisis como esa[19].

El ciclo populista generalmente combina el populismo fiscal y el tipo de cambio populista. Los últimos episodios fueron los intentos de

---

18 Adolfo Canitrot (1991) dejó claro el tipo de cambio populista en su clásico ensayo de 1975. Jeffrey Sachs (1989) escribió el ensayo definitivo sobre esta materia. No obstante, ninguno de los dos autores, como muchos otros que discuten sobre el tópico, distingue entre populismo fiscal y tipo de cambio populista. Este y otros trabajos sobre la materia se encuentran en Bresser-Pereira (1991).

19 Relacionar populismo económico con la agenda neoliberal adoptada por Washington y las instituciones internacionales durante los noventa podría sorprender, sin embargo, no es algo absolutamente nuevo. Por ejemplo, ya desde hace algunos años Kurt Weyland (1996; 2003) ha escrito sobre el asunto, aunque desde una perspectiva distinta.

1979-1980 para provocar la convergencia de expectativas y la caída de la inflación por medio del tipo de cambio (1979-1980), el Plan Cruzado (1986) y la política post-Plan Real (1995-1998). En esos tres episodios, combinaron el desequilibrio fiscal con apreciación del tipo de cambio. En todos los casos, la inflación quedó controlada, se incrementaron los salarios reales, las importaciones y el consumo se elevaron y, no obstante, terminaron en la suspensión del refinanciamiento de la deuda y en una crisis de balanza de pagos (la duración del ciclo dependió del tamaño relativo del déficit presupuestario y del déficit en cuenta corriente).

En el caso de las elites brasileñas, además de las motivaciones "racionales" también están las "irracionales": por un lado, el trauma ocasionado por 14 años de inflación alta y, por el otro, las dificultades que enfrentaron las elites brasileñas para defender los intereses nacionales. La revolución nacional brasileña (queriendo decir con esto la transferencia de los centros de decisión a Brasil y la formación de un verdadero Estado-nación) se inició en 1930 y tuvo éxito en promover la industrialización y el crecimiento económico. Pero con la mayor crisis de la estrategia desarrollista de los años ochenta y el neoliberalismo, y la ideología globalizadora ganando fuerza en todos lados, las elites locales se doblegaron ante ellas y las decisiones importantes de la economía brasileña nuevamente se tomaron en el Norte, dejando casi en el olvido la existencia de Brasil como una nación[20].

Conclusión

Aunque tuvo éxito la flotación del real en enero de 1999, la administración de Fernando Henrique Cardoso mantuvo las altas tasas de interés y el tipo de cambio sobrevaluado. Así, sin importar los buenos resultados alcanzados para controlar el déficit presupuestal desde 1999, su administración terminó en 2002 con una segunda crisis de balanza de pagos. Esta crisis llevó a que se disparara el tipo de cambio; el real casi alcanzó los 4 por dólar a finales de ese año. El temor que causó el nuevo presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, a los inversionistas extranjeros contribuyó a dicha crisis. No obstante, ya desde la campaña presidencial el candidato había afirmado insistentemente que él y su partido político, el Partido de los Trabajadores, no representaban nin-

20 El neoliberalismo es la ideología que intenta reducir al mínimo la intervención del Estado en la economía, pero, en la medida en que se requiere regular el mercado, esta ideología espera que instancias apolíticas desempeñen ese trabajo. La globalización es la ideología que afirma que los estados nacionales pierden relevancia en la presencia de un sistema mundial y, a partir de este falso supuesto, concluye que los países en desarrollo no tienen más alternativa que la "camisa de fuerza" que proponen en Washington y Nueva York. La única opción para crecer es el capitalismo; sin embargo, hay muchas variedades de capitalismo.

guna amenaza: que seguirían una política no-populista que respetaría los derechos de propiedad y los contratos. Tan pronto como el presidente Lula asumió el poder, inició un "*shock* de credibilidad". Pronto se reestableció la confianza y la llegada de capitales se reinició. El reinicio fue tan fuerte que en pocos meses el tipo de cambio bajó a 2,90 reales por dólar. Sin embargo, en ese nivel, una segunda depreciación del real (la primera había sido en 1999) permitió que se materializara un gran superávit comercial, y que la cuenta corriente se equilibrara.

El dólar habría seguido a la baja en relación con el real si no se hubiera levantado el clamor en contra de la pasividad de las autoridades monetarias ("la flotación en el tipo de cambio es un tipo de cambio libre") cuando comenzó nuevamente la apreciación del real. La gente recordó las dos crisis de balanza de pagos previas, particularmente la de 1998, y se percató de que un real fuerte podría ser algo bueno en el corto plazo, pero que tendría consecuencias desastrosas en el mediano plazo. Esto incluso viene a demostrar la importancia que tiene la democracia para que las autoridades económicas adopten una postura mínima de rendición de cuentas. En algunos casos la democracia podría fomentar el populismo económico, pero en la medida en que la democracia se consolida, como es el caso de Brasil, el debate político y la opinión pública son las herramientas más importantes para controlar a los buscadores de macro-rentas del tipo que participan en el Segundo Consenso de Washington, en moneda de curso sobrevaluada y en tasa de interés básica excesiva. Dadas las fuertes manifestaciones provenientes de las más diversas fuentes[21], para mediados de 2003 las autoridades económicas iniciaron la compra de dólares con el fin de estabilizar el tipo de cambio. Desde entonces se mantiene en alrededor de 2,90 reales por dólar. Yo, en particular, soy partidario de un real más alto, que debería bordear los 3,50 reales por dólar. Con ese tipo de cambio Brasil adoptaría la estrategia de crecimiento que los países asiáticos siguen: el uso del tipo de cambio como la herramienta más importante para promover crecientes exportaciones, ahorro e inversión (Dooley et al., 2003). Aun así, con este segundo mejor tipo de cambio de 2,90 reales por dólar, la competitividad de la economía brasileña parece satisfactoria, llevando a la predicción de que nuevamente en 2004 la cuenta corriente mejorará el equilibrio. Para este resultado, la apreciación del euro está ayudando.

Desde la crisis financiera de 1997-1998, la estrategia de crecimiento con ahorro externo pierde credibilidad en todas partes, incluida América Latina. La crítica en las economías centrales se enfoca en la

21 Incluido el banquero más importante, Fernão Bracher, ex presidente del Banco Central de Brasil.

volatilidad de los flujos financieros, en lugar de cuestionar si es deseable o no la estrategia de crecimiento con ahorro externo dadas las dos problemáticas implicadas: restricciones de solvencia nacional y sobrevaluación de la moneda en curso. El magro desempeño de los países que siguieron dicha estrategia y el buen desempeño de cuantos no la siguieron son, sin embargo, convincentes. Sólo ello puede explicar la resistencia brasileña a una nueva sobrevaluación. ¿Ello podría significar que finalmente la economía brasileña se encamina hacia el crecimiento? Aún no, y no tanto porque el tipo de cambio siga sobrevaluado, sino porque la tasa de interés básica sigue artificialmente alta, manteniendo el déficit presupuestal en alrededor del 5% del PIB, lo cual provoca que sea inviable la inversión en expansión de capacidad, excepto en algunas agro-empresas de riesgo que resultan muy atractivas con la depreciación que el real alcanzó con la crisis de la balanza de pagos en 2002. En la medida en que el tipo de cambio fijo y sobrevaluado contaba con el respaldo de Washington y Nueva York en el pasado reciente, ahora la tasa de interés básica alta también podría contar con dicho respaldo. Modelos macroeconómicos competentes tratan la tasa de interés básica como una variable esencialmente exógena y reconocen el hecho de que no hay correlación entre la clasificación de riesgo país y la tasa de interés básica; pero así como la ortodoxia convencional ha sostenido mantener el tipo de cambio sobrevaluado, ahora tiene otros argumentos para hacer de Brasil una excepción y amarrar la tasa de interés de corto plazo a la de largo plazo, a pesar del hecho de que países con tasas de largo plazo iguales o más altas tienen tasas de interés básicas más bajas[22].

De acuerdo con Celso Amorin, la diferencia entre los países asiáticos y latinoamericanos está en el hecho de que los primeros crecieron con ahorro interno y mercados externos, mientras que los segundos esperan crecer con ahorro externo y mercado interno[23]. En este ensayo sostengo que esta segunda opción significa infringirse una auto-derrota. El crecimiento debe financiarse con ahorro interno. Esto es lo que la experiencia internacional señala; esto es lo que las experiencias brasileñas confirman. Dadas las dificultades de solvencia y el hecho de que el ingreso de capitales tiende a sobrevaluar la moneda nacional en curso e incrementa el consumo, puede que sea posible el crecimiento basado

---

22 Un argumento que recientemente adquirió popularidad en el sector financiero de Brasil es uno que explica las tasas de interés altas con la falta de reformas institucionales. Dado que Brasil tiene una tasa de interés básica alta en comparación con otros países latinoamericanos, el argumento de la incertidumbre jurisdiccional sólo sería válida si todos los países, desde Paraguay a Venezuela, contaran con mejores instituciones financieras o más seguras que Brasil. Pero no parece probable que este sea el caso.

23 Esta frase es de Rubens Ricupero, pronunciada durante una conferencia en la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de San Pablo, el 27 de agosto de 2001. La retomo de mis notas.

en deuda externa sólo durante lapsos muy limitados, en momentos en los que grupos de proyectos de inversión con externalidades cruzadas crean oportunidades particulares favorables a la inversión. Excepto por estos momentos poco comunes, los países en desarrollo tendrán éxito en el gobierno, y los empresarios, el Estado y los mercados se asociarán en una estrategia de desarrollo nacional, donde el control del tipo de cambio sea una variable crucial. Por muchos años Brasil cumplió con esta condición y creció a tasas altas. Sin embargo, desde la década del noventa, y como consecuencia de una crisis de deuda mayor que coincidió con una ola ideológica neoliberal y globalizadora proveniente del Norte, Brasil dejó de pensar en términos de interés nacional, y adoptó la estrategia de crecimiento con ahorro externo aunada con altas tasas de interés básicas. Desde entonces permanece en un cuasi estancamiento.

Bibliografía

Bresser-Pereira, L. C. (org.) 1991 *Populismo econômico* (São Paulo: Nobel).

Bresser-Pereira, L. C. 2001 "A fragilidade que nasce da dependência da poupança externa" en *Valor 1000*, septiembre.

Bresser-Pereira, L. C. 2002 "Financiamento para o subdesenvolvimento: o Brasil e o Segundo Consenso de Washington" en Castro, A. C. (org.) *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I* (Río de Janeiro: Mauad/BNDES) Vol. 2.

Bresser-Pereira, L. C. y Nakano, Y. 1987 *The theory of inertial inflation* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).

Bresser-Pereira, L. C. y Nakano, Y. 2002a "Economic growth with foreign savings?". Séptimo Taller Internacional Postkeynesiano Fighting Recession in a Globalized World: Problems of Developed and Developing Countries, Kansas City, Missouri, 30 de junio. En <www.bresserpereira.org.br>.

Bresser-Pereira, L. C. y Nakano, Y. 2002b "Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade" en *Revista de Economia Política*, Vol. 21, Nº 3, julio.

Calvo, G.; Leiderman, L. y Reinhart, C. 1995 "Capital inflows to Latin America with reference to the Asian experience" en Edwards, S. (ed.) *Capital controls, exchange rates and monetary policy in the world economy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Canitrot, A. 1991 (1975) "A experiência populista de redistribuição de renda" en Bresser-Pereira, L. C. (org.) *Populismo econômico* (São Paulo: Nobel).

Coakley, J.; Kulasi, F. y Smith, R. 1996 "Current account solvency and the Feldstein-Horioka Puzzle" en *The Economic Journal*, Nº 106.

Cohen, D. 1994 "Growth and external debt" en Van der Ploeg, F. (ed.) *The handbook of international macroeconomics* (Cambridge).

Dooley, M.; Folkerts-Landau, D. y Garber, P. 2003 "An essay on the revived Bretton Woods System" (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research) Documento de Trabajo 9971.

Eichengreen, B. 2001 "Capital account liberalization: what do cross-country studies tell us?" en *The World Bank Economic Review*, Vol. 15, Nº 3.

Eichengreen, B. y Leblang, D. 2002 "Capital account liberalization and growth: was Mr. Mahathir right?" (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research) Documento de Trabajo 9427.

Eichengreen, B.; Hausmann, R. y Panizza, U. 2003 "Currency mismatches, debt intolerance and original sin: why they are not the same and why it matters" (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research) Documento de Trabajo 10036.

Pattillo, C.; Poirson, H. y Ricci, L. 2002 "External debt and growth" (Washington DC: IMF) Documento de Trabajo Nº 02/69.

Reinhart, C.; Rogoff, K. y Savastano, M. 2003 "Debt intolerance" en *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 1.

Rocha, F. y Zerbini, M. B. 2002 "Using panel structure to discuss the Feldstein-Horioka Puzzle in developing countries", Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Admnistración de la USP, São Paulo, mayo, mimeo.

Rodrik, D. 1998 "Who needs capital account convertibility?" en *Essays in International Finance* (Princeton University) Nº 207.

Rosenstein-Rodan, P. 1943 "Problems of industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe" en *Economic Journal*, Nº 53, junio.

Sachs, J. D. 1989 "Social conflict and populist policies in Latin America" en Brunetta, R. y Dell-Arringa, C. (eds.) *Labor relations and economic performance* (Londres: Macmillan Press).

Simonsen, M. H. y Cisne, R. P. 1995 *Macroeconomia* (São Paulo: Atlas).

Sinn, S. 1992 "Saving-investment correlations and capital mobility: on the evidence from annual data" en *Economic Journal*, Nº 102, septiembre.

Taylor, J. B. 1993 "Discretion versus policy rules in practice" en *Carnegie-Rochester Series on Public Policies*, Nº 39.

Taylor, J. B. 2001 "The role of the exchange rate in monetary-policy rules" en *American Economic Review*, Vol. 91, Nº 2, mayo.

Weyland, K. 1996 "Neopopulism and neoliberalism in Latin America: unexpected affinities" en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 31, Nº 3, otoño.

Weyland, K. 2003 "Neopopulism and neoliberalism in Latin America: how much affinity?". XXIV Congreso de la Latin American Studies Association, Dallas, marzo.

Williamson, J. 1990a "The progress of policy reform in Latin America" en Williamson, J. (org.) *Latin American adjustment: how much has happened?* (Washington DC: Institute for International Economics).

Williamson, J. 1990b "What Washington means by policy reform" en Williamson, J. (org.) *Latin American adjustment: how much has happened?* (Washington DC: Institute for International Economics).

Williamson, J. y Kuczynski, P. (eds.) 2003 *After the Washington Consensus* (Washington DC: Institute for International Economics).

Aguiar de Medeiros, Carlos. **Desarrollo económico,heterogeneidad estructural y distribución de la renta en Brasil.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/15deMedeiros.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Carlos Aguiar de Medeiros*

Desarrollo económico, heterogeneidad estructural y distribución de la renta en Brasil

EXISTE HOY un gran consenso acerca de que Brasil es un país marcado profundamente por desigualdades en el acceso a los bienes, servicios y cultura. Se afirma aquí un perfil distributivo primitivo teniendo a la vista el nivel de la renta por habitante y el avance del capitalismo.

Más que cualquier otro economista, Celso Furtado construyó su obra buscando las razones básicas de este patrón. La fractura económica y social y la heterogeneidad en el plano económico y de las clases sociales forman la base de su concepto de subdesarrollo. Para Furtado, se considera la distribución del ingreso no como una particular configuración de una estructura económica, sino más bien el resultado de una coalición distributiva dada formada por el distinto poder económico y político de las clases sociales, en particular de los propietarios de la tierra y de los capitalistas con relación a los asalariados urbanos y la masa rural. Este análisis contrasta inmensamente con los estudios que hoy predominan sobre la desigualdad, que la atribuyen a la carencia de algo, una imperfección del gobierno, las características de la fuerza de trabajo, la educación, independiente de la estructura productiva y social.

* Profesor en el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

El análisis original de Furtado discrepa también, como procuraré explorar más adelante, con la proposición muy difundida en los años más recientes de que la industrialización no constituye base esencial para la reducción de las desigualdades, ya que se dio en forma acelerada en el país entre 1950 y 1980 sin alterar substancialmente la distribución del ingreso, que se mantiene altamente concentrada en todo momento.

La pregunta intrigante que debe hacerse en el caso del capitalismo brasileño es la fuerza de las coaliciones distributivas que mantienen la inercia de un patrón de distribución injusto, ignorando los cambios estructurales de gran alcance que se caracterizan hoy como en el pasado por el bajo ingreso y salario de las masas urbanas y rurales brasileñas.

Quisiera destacar que los análisis distributivos actuales basados en el rendimiento de los individuos y de las familias captan muy imperfectamente las cuestiones fundamentales para la comprensión de las conexiones entre el desarrollo económico y la distribución y, en particular el rasgo esencial de nuestro país: predominante nivel bajo del salario entre los asalariados urbanos y agrícolas, o predominante nivel bajo de los ingresos de los ocupados urbanos y de los pequeños productores rurales, o también del salario de la mayoría urbana y agrícola y de los ingresos de las clases populares en general (salario promedio de 2 salarios mínimos, ingreso familiar per cápita, medio salario) y en consecuencia, los elevados ingresos del capital y de los propietarios, obtenidos por sus detentadores y sus familias. Es decir, la pobreza entre nosotros no alcanza a grupos minoritarios de la sociedad, pero las rentas de la mayoría de la masa urbana y, sobre todo de la mayoría de la población rural son muy bajas y la fragilidad de sus posiciones ocupacionales hace que la situación de pobreza sea un fenómeno masivo.

En el poco espacio del texto me prepongo desarrollar, a partir de ciertas proposiciones inspiradas en Furtado, algunos problemas sustantivos de nuestro patrón de distribución. Lejos de una exégesis de su extensa obra, busqué en *Dialéctica del desarrollo*, editada en junio de 1964, algunas referencias básicas de su análisis.

Pocos habían percibido con tanta claridad como Furtado la configuración de una dinámica distributiva excluyente en la formación de nuestro modelo primario exportador. La introducción de un sector de exportación moderno en un campo atrasado económica y socialmente y la captura de las políticas públicas por los intereses de los grandes propietarios de la tierra habían formado la base económica y política de la concentración del ingreso. En palabras de Furtado:

> De un lado estaba la gran agricultura de exportación, puntal de la economía colonial y, de otro, la agricultura dirigida hacia el mercado interior [...] La primera, imbuida del espíritu mercantil, mantenía tradicionalmente los controles de los centros de decisión política.

> La segunda, asentada en una estructura semi-feudal de contenido monetario escaso y limitada en su actividad política a los intereses locales (Furtado, 1964: 127).

La expansión de las relaciones de propiedad y mercantiles, defendidas sin restricciones por un estado oligárquico sin ser acompañadas de las políticas públicas dirigidas a la extensión de la producción de los bienes salarios constituyó la base social de nuestro modelo agrario-exportador. Los salarios bajos y las altas rentas de la tierra crearon un obstáculo a la formación de un mercado interno dinámico. Los circuitos de riqueza del sector exportador no eran transmitidos a los demás sectores sociales, estableciendo una sociedad altamente polarizada. Por otra parte, la naturaleza inestable y cíclica del desarrollo y el diseño de la infraestructura hacían que el desarrollo de un área no tuviese influencia sobre las demás, "las regiones que entraban en declinación, en épocas distantes, habían sobrevivido secularmente apoyándose en formas de economía de subsistencia, sin cualquier impulso propio de crecimiento" (Furtado, 1964) y, de allí, la formación de grandes áreas deprimidas.

La heterogeneidad estructural en sus dimensiones regional, sectorial y ocupacional se afirmó como un rasgo sobresaliente de nuestra formación económica y social. Pero, más allá de los aspectos macroeconómicos, ella se expresaba en un país de dimensiones continentales en la insuficiencia de la infraestructura física. Sus contrapartes en la distribución del ingreso son la apropiación de la renta en los sectores modernos, y en cuanto al polo atrasado –y más precisamente la agricultura de alimentos– el resultado es la pobreza. Este análisis fue desarrollado extensamente en el nordeste brasileño, la región central de la formación del subdesarrollo, donde el crecimiento a través de la extensión de las tierras dirigidas hacia las exportaciones expulsa a la población rural hacia la subsistencia miserable[1].

Frente a la intrínseca inestabilidad del primario exportador, fue la búsqueda de la sustentación de la acumulación de capital a través de la intervención heterodoxa del Estado, la que dio lugar en el inicio del siglo XX, como magistralmente fue examinado por Furtado, al desarrollo industrial.

---

1 "Si observamos en conjunto la agricultura del nordeste, comprobamos que una constante de su evolución reciente ha sido la paradoja extraña de que el aumento de la producción ha coincidido con una mayor irracionalidad del sistema económico analizado desde el punto de vista de los intereses de los trabajadores. Así, en la zona de bosques, la extensión de los cañaverales extremó todavía más la miseria de los trabajadores, privándolos de la posibilidad de producir sus propios alimentos. En los campos, la valorización del ganado ejerció presión en la dirección de elevar la renta de la tierra pagada por un trabajador de productividad estacionaria. En las tierras medias, las mejores condiciones para ampliar el ganado creadas por las obras del gobierno habían permitido que creciera la población que exige un aumento de la producción de alimentos en tierras cada vez más sujetas a irregularidades climáticas" (Furtado, 1964: 179).

La industrialización que se afirmó en el país en los años treinta se dio así en un contexto social y político caracterizado por el firme mantenimiento del poder político de las clases propietarias tradicionales a través de su control sobre el Congreso; pero empezó por incorporar con mayor poder a los industriales y sectores organizados de trabajadores urbanos tutelados por el Estado. Como percibió Furtado:

> La clase dirigente en un país de economía subdesarrollada tiende a diferenciarse en tres sectores principales: el original núcleo latifundista, el grupo que controla los intereses ligados al comercio exterior (siempre con amplias relaciones externas), y el grupo capitalista apoyado básicamente en el mercado interno. El primer grupo se presenta en general como librecambista y anti-estatista, es decir, contrario a toda modificación en el statu quo, el cual se imagina tendría que venir por medio de la acción del Estado. El segundo grupo también es librecambista, pero su liberalismo ya está marcado de calificaciones, por lo tanto este grupo temprano aprende a utilizar la máquina del Estado en defensa de sus negocios externos. El tercer grupo es proteccionista y, sobre muchos aspectos, estatizante, procurando utilizar la máquina del Estado [...] para transferir recursos en beneficio propio (Furtado, 1964: 83).

Es con esta formación social que se vigoriza la industrialización liderada por el Estado. Formación que todavía articula de manera desigual los intereses de los sectores industriales y de otras fracciones del capital con el conjunto de la economía. Es decir, la protección al mercado interior a través de la política cambiaria y el control de las importaciones, si de un lado amplió el poder de mercado y los ingresos de los capitalistas industriales, por otro generó el empalme vasto con el conjunto de la economía por medio del crecimiento económico. Movilidad ocupacional ascendente, extensión del trabajo asalariado moderno, extensión notable de las capas medias, reducción de la pobreza absoluta y uso de nuevos bienes caracterizan a nuestra industrialización.

Desarrollo y, al mismo tiempo, concentración de la renta. Esta resultaba de la miseria de las poblaciones rurales, sobre todo del nordeste y de su efecto depresor sobre la base de los salarios urbanos. La "oferta ilimitada de mano de obra" generada con la explosión urbana por un lado, y la baja productividad de la agricultura de alimentos por otro, y las relaciones de propiedad en el campo deprimían el poder de negociación de los trabajadores creando una estructura de precios relativos desviada contra los salarios y los ingresos de la agricultura de alimentos.

El golpe de 1964 excluyó un camino alternativo basado en un proyecto nacional centrado en la elevación del poder político y el patrón de consumo de las masas urbanas y agrícolas. Proyecto al que Furtado se dedicó en el plan trienal y en el que a pesar de la resistencia económica y

política estaba la reforma agraria y las políticas públicas que favorecían las áreas atrasadas. Hubo una fuerte reducción del salario mínimo y por medio de la reforma monetaria y tributaria las rentas de los propietarios fueron estimuladas y protegidas. Las "desigualdades a favor de la cima" de la distribución de la renta aumentaron. Sin embargo, el compromiso con el desarrollo y la industrialización en tanto proyecto nacional fue reforzado con una integración física del territorio nacional.

Importantes consecuencias sociales y estructurales resultaron de la industrialización acelerada liderada por el Estado, entre las cuales están la emergencia de una nueva clase obrera urbana e industrial, con la expansión de un activo sindicalismo de fábrica, y la modernización de la agricultura. Estas transformaciones reducirán la heterogeneidad en la economía brasileña y abrirán nuevas posibilidades que favorecen los cambios en las coaliciones distributivas.

En los años ochenta, la crisis macroeconómica externa, producto de la explosión de los intereses sobre la deuda externa y la aceleración inflacionaria, dio por resultado que se abortaran estas posibilidades a despecho de la demanda por derechos sociales consagrados en la Constitución de 1988. La creciente presión de las grandes compañías y de los bancos privados contra el Estado desarrollista y las empresas públicas resultó en una profunda fractura en la coalición desarrollista.

En los noventa se afirma una nueva coalición distributiva formada en el plano de los intereses materiales por nuevos grupos financieros, por el nuevo capital extranjero atraído por las privatizaciones de los servicios públicos, los exportadores industriales y, sobre todo, el *agrobusiness*; y en el plano de las ideas, un "librecambismo con cualidades", en la feliz expresión de Furtado. La contrapartida al vertiginoso crecimiento de los pasivos externos produjo un elevado endeudamiento interno. La adopción del fiscalismo ortodoxo como política macroeconómica predominante determinó la dinámica y las opciones básicas del modelo de inserción externa, liderado por los flujos financieros del balance de pagos.

La apertura comercial y financiera y las privatizaciones pusieron en marcha transformaciones de largo alcance en la estructura económica y social brasileña. La caída de los márgenes de ganancia del sector industrial expuesto a la concurrencia externa, la caída de los precios de los alimentos resultado de la modernización agrícola y la extensión del patrón de consumo de una nueva generación de bienes durables se afianzó en los años pasados. Al mismo tiempo, en la pista del *agrobusiness* se desarrollaron nuevas regiones del interior.

Articulada con estas transformaciones, la nueva política económica dirigida hacia los intereses de los nuevos grupos no generó impulsos expansivos para la economía nacional. Así, el estancamiento del ingreso por habitante a lo largo de los años noventa siguió a la política de altos

intereses y deuda creciente, y la política fiscal ortodoxa adoptada en la década acabó por introducir el conflicto distributivo irremediable entre el pago de las cargas financieras de la deuda beneficiando a un nuevo grupo de rentistas y los gastos sociales dirigidos a propiciar transferencias en los ingresos; un conflicto directo entre la tasa de interés y el salario mínimo (y debido a su influencia, el salario básico de los trabajadores no calificados). El conflicto distributivo se afirmó tanto desde el punto de vista del gasto como también desde el punto de vista de la recaudación que creció de forma acentuada y regresiva. Bloqueó en su acción las inversiones en hospitales, educación, saneamiento y vivienda.

Una "desindustrialización precoz" de la fuerza de trabajo simultáneamente con la contracción del empleo agrícola conducirán a una alta precarización del empleo urbano e inusitado empleo abierto o flexible, debilitando las posiciones contractuales de los trabajadores y la masa de los salarios. En lo referente a los precios relativos se observa que si la caída de los precios de alimentos era favorable al asalariado urbano, la subida y dolarización de las tarifas de los servicios públicos que siguió a la política de privatización comenzó a ocupar una pesada fracción en los gastos de las familias urbanas más pobres.

Estas transformaciones tuvieron amplios impactos distributivos sobre las clases sociales (Quadros, 2003). La capa superior, formada por los empresarios, la alta clase media asalariada o autónoma y sus familiares, vio aumentar su porción del ingreso (15,4% de la población, 26 millones de personas, 45% del ingreso); la capa intermedia, formada por los propietarios cuentapropistas, la clase media asalariada o clase media independiente (16% de población, 18,5% del ingreso) habían guardado con dificultades su posición en la renta nacional; la masa trabajadora urbana, formada por la baja clase media asalariada, por los obreros y demás trabajadores asalariados y autónomos (55% de la población, 93 millones, 32% de la renta) y las masas rurales que engloban la pequeña agricultura familiar y los trabajadores agrícolas (14% de la población, 24 millones, 4,4% de la renta) habían tenido caída del ingreso.

Aun así, tal como en los años sesenta, cuando los bienes de consumo durables fueron ampliamente difundidos entre las capas populares urbanas, también en los noventa nuevos bienes, como la TV color y los lavarropas, fueron considerablemente difundidos; las carencias, en tanto, se acumularon más y más en el uso de bienes públicos y en la degradación de las condiciones de vivienda, en la infraestructura urbana y agrícola.

El punto central es que el régimen macroeconómico y de acumulación centrado en la defensa intransigente de los intereses de los nuevos grupos financieros, de los segmentos internacionalizados de la industria, del nuevo capital extranjero, del renovado primario exportador y de las familias dolarizadas, tal como sucedía en el modelo agra-

rio-exportador –tan agudamente examinado por Furtado– choca con cualquier estrategia efectiva de distribución del ingreso.

Al contrario de lo que pasa con el país, desde el punto de vista de las grandes empresas y las fortunas, no ha habido estancamiento, sino una elevada tasa de beneficios y ganancias financieras. Los desdoblamientos de estos beneficios para abajo en los circuitos productivos y de servicios que le son funcionales y la manutención de los rendimientos de la alta clase media explican la elevación de la participación de la clase alta en la renta nacional. También explican la expansión de un interior más rico alrededor de las nuevas regiones agro-exportadoras. Pero debido al coeficiente de importaciones y a la contracción fiscal, estos circuitos de la renta y riqueza no generan con sus estímulos de demanda impactos expansivos capaces de arrastrar al crecimiento al conjunto de la economía.

En contraste con un "crecimiento con oferta ilimitada de mano de obra", para utilizar la expresión clásica de Arturo Lewis, lo que se aplica al desarrollo que vivimos en los últimos años es "oferta ilimitada de mano de obra sin crecimiento". La configuración de un núcleo dinámico restringido a un moderno primario exportador y los segmentos industriales y de servicios modernos en medio de una estructura ocupacional degradada y elevado desempleo constituyen la fisonomía moderna del subdesarrollo y heterogeneidad estructural, tal como Furtado observó en su tiempo sobre nuestro país. Es de nuevo un callejón sin salida para cualquier política de distribución.

Bibliografía

Furtado, C. 1964 *A dialética do desenvolvimento* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura).

Quadros, W. 2003 "A evolução recente das classes sociais no Brasil" en Proni, M. W. y Henrique, W. (orgs.) *Trabalho, mercado e sociedade* (São Paulo: UNESP).

Soria, Víctor M. **La inserción de Brasil y México en sus esquemas regionales de integración en el contexto de la globalización y el ALCA.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/16Soria.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Víctor M. Soria*

La inserción de Brasil y México en sus esquemas regionales de integración en el contexto de la globalización y el ALCA

Introducción

La globalización económica actual se puede visualizar como la principal estrategia política del capitalismo para salir de la crisis del patrón de acumulación de corte "fordista", crisis que emergió a mediados de los años setenta[1]. Esta salida desembocó en un régimen de acumulación cuyo objetivo es la valorización a escala mundial del capital financiero. Hoy, los principales actores del capitalismo mundial son, más que los grandes grupos industriales, las instituciones financieras no bancarias, que no crean créditos sino que se consagran a rentabilizar los recursos líquidos que recaudan. Una de las principales fuentes de ingreso es la financiación de los déficits fiscales y externos así como la refinanciación de la deuda externa de los países subdesarrollados, lo cual deriva en una

* Profesor investigador del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Iztapalapa, México.

1 La crisis estructural del capitalismo de mediados de los setenta propició, por una parte, un significativo esfuerzo de desarrollo tecnológico para racionalizar la producción, bajar costos, crear nuevos mercados y fuentes de ganancia y, por otra, acciones violentas para romper los "compromisos institucionalizados" plasmados en el Estado de Bienestar (Hirsch, 1996: 89).

sustancial extracción del excedente económico de estos, condenándolos a la exclusión del desarrollo económico y social (Chesnais, 2003: 48).

En América Latina este régimen de acumulación mundial se ha manifestado a través de llamado modelo de crecimiento y estabilización con "desinflación competitiva"[2], que ha constituido una de las principales causas de la crisis mexicana de 1994-1995 y la de Brasil en 1999. En el análisis del desempeño de las economías de estos dos países en los años noventa, se puede apreciar que los rasgos característicos del régimen de acumulación y modo de estabilización han sido los siguientes: un anclaje de la moneda local al dólar, que ha llevado a un tipo de cambio sobrevaluado, que a su vez genera déficits fiscales y externos de carácter duradero; elevadas tasas de interés real para atraer el capital extranjero necesario para financiar dichos déficits; políticas monetarias y fiscales de austeridad que inhiben el crecimiento económico y la creación de empleo productivo, condenando a una parte sustancial de la población al empobrecimiento; y transferencia de buena parte del excedente al exterior y aumento de la dependencia financiera.

Durante los años noventa, con la liberalización económica y la conformación de los grandes bloques de la "Tríada", el despliegue capitalista ha impulsado la multiplicación de acuerdos de integración regional, muchos de los cuales han tomado la forma de acuerdos bilaterales entre economías subdesarrolladas y una economía fuerte. Aparte de los acuerdos bilaterales, en el continente americano sobresalen el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, en adelante MR) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, así como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México. A imagen y semejanza del TLCAN, EE.UU. lanzó el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), para integrar a los 34 países del hemisferio americano, en un esfuerzo por consolidar el bloque regional y recomponer su hegemonía económica.

Es en este contexto que nuestro trabajo se propone analizar el desempeño de las economías de Brasil y México durante su inserción en los respectivos esquemas de integración regional, así como su estrategia frente a las negociaciones del ALCA. La hipótesis que surge del modesto desempeño de dichas economías es que no han sido capaces de tomar ventaja del crecimiento del comercio exterior proveniente de la integra-

---

2 El adjetivo *competitiva* se utiliza para convencer de que dicha política llevaría a la reactivación de la producción, al aumento de la productividad del trabajo y a la disminución de la pobreza. La justificación afirma que una política de sobrevaluación del tipo de cambio tiene efectos similares a los de un progreso técnico *capital saving*, cuando las importaciones que promueve están concentradas en bienes intermedios y bienes de capital. Pero como esta política va acompañada de liberalización económica y altas tasas de interés real, tiene efectos macroeconómicos destructivos y un elevado costo social (ver al respecto Salama, 1999: 27).

ción regional, en vista, principalmente, del modelo de crecimiento y estabilización con ancla cambiaria frente al dólar. Dentro del modelo económico de Brasil y México, más sesgado a la estabilización neoliberal que al crecimiento, han jugado un papel importante el tipo de cambio sobrevaluado y la tasa de interés, variables que generalmente están ausentes en el análisis del nuevo regionalismo y de la geografía económica.

De acuerdo con lo anterior, este artículo se organiza en distintas secciones. En primer lugar, se aborda el análisis de la integración regional y el crecimiento económico desde el ángulo de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), la cual, en los años noventa, ha cambiado su posición, ahora más en línea con la política neoliberal, así como desde el enfoque crítico de Celso Furtado. Luego se analiza el modesto desempeño de la economía brasileña durante la vigencia del MR, así como la crisis brasileña de 1999 y la de ese esquema de integración. Posteriormente se examina el pobre desempeño de la economía mexicana en el período del TLCAN a partir de la crisis de 1994-1995, así como los desequilibrios propiciados por dicho tratado. A continuación se trata brevemente la evolución de las negociaciones del ALCA, así como la estrategia de negociación de Brasil y México en dicho esquema. Finalmente, se vierten algunas reflexiones finales a manera de conclusión.

Integración regional y crecimiento económico

De acuerdo con la CEPAL, la necesidad de la integración regional provenía de los problemas causados por el sistema centro-periferia, la restricción externa y la insuficiencia de capital y tecnología. En su propuesta inicial, realizada en 1959 para la formación de un mercado común, se subrayaba la necesidad de la creación de industrias "que no existen aún, o que están en grado incipiente de desarrollo" (CEPAL, 1998a: 329-330). Más adelante, a fines de los años sesenta, la CEPAL constataba el lento crecimiento económico de la región y su baja capacidad para importar, por lo que atribuía a la integración económica un papel estratégico para diversificar las exportaciones hacia las manufacturas y así ampliar la capacidad de importar y reforzar la industrialización. Recomendaba, además, combinar el proceso de integración regional con la expansión y diversificación del comercio a otras partes del mundo, así como establecer una política común frente a los países desarrollados e instituciones financieras internacionales con vistas a obtener mejores condiciones para las exportaciones de la región (Tavares y Gomes, 2000: 2).

El mercado común promovido por la CEPAL enfatizaba la aplicación del "principio de reciprocidad" en las relaciones económicas entre los países de la región, así como el reconocimiento de las "asimetrías" entre las economías de estos últimos. Se consideraba esencial que las importaciones que antes provenían del resto del mundo se adquirie-

ran en otros países latinoamericanos, en favor de un amplio esfuerzo de especialización y reciprocidad industrial. El país que recibiera estas importaciones industriales debería cubrirlas con exportaciones industriales propias, además de sus exportaciones primarias. Los países con mayor fuerza competitiva podían prevalecer en el mercado, pero en lugar de restringirlos era conveniente que estimularan sus importaciones del mercado común, acelerando el ritmo de eliminación y reducción de sus derechos aduanales o restricciones. Al mismo tiempo, los países rezagados en su fuerza competitiva tendrían que recibir una cooperación especial (Gurrieri, 1982: 499).

El fracaso de los primeros esquemas de integración económica en América Latina[3] no se debió sólo a las acciones de los países centrales y las instituciones financieras internacionales, sino principalmente a que la integración, tal como fue concebida por la CEPAL, nunca fue efectivamente asumida por las elites gobernantes de la región. Los esfuerzos de integración tampoco fueron asumidos por las empresas nacionales que, habituadas a la protección externa, opusieron una fuerte resistencia. Por otra parte, las empresas transnacionales rechazaron el proceso de integración, ya que "preferían limitarse a actividades de búsqueda de renta en mercados nacionales muy protegidos en lugar de mejorar la eficiencia técnica de sus actividades racionalizándolas en el ámbito regional" (Guillén, 2001: 364).

Es indudable que los factores estructurales y exógenos jugaron un papel significativo en la declinación y el fracaso de los primeros procesos de integración latinoamericanos[4]. Sin embargo, el acento debe ser puesto en los factores institucionales, instrumentales y sobre todo políticos. La debilidad y confusión instrumentales en vista de las insuficiencias institucionales y la falta de voluntad política llevó no sólo a una falta de operatividad sino a involuciones en el esfuerzo de integración[5].

---

3 Los principales esquemas de integración subregional fueron: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Grupo Andino (GRAN) y el Mercado Común Centroamericano (MCC).

4 Entre los factores estructurales sobresalen la desigual dotación de factores de producción entre los países, así como las drásticas fluctuaciones en las paridades cambiarias, en los ingresos, en la fiscalidad y en el crédito, que derivaron de las cambiantes tasas de inflación y que imposibilitaron cualquier esfuerzo de armonización. Entre los factores exógenos se pueden subrayar el proteccionismo de los países desarrollados, el deterioro de los términos de intercambio, el endeudamiento externo y la elevación de las tasas de interés, sobre todo en los años ochenta, así como la norteamericanización del comercio exterior del subcontinente.

5 Entre las causas instrumentales que llevaron al fracaso de los procesos de integración se pueden citar, entre otras: la excesiva orientación comercialista que limitó otros tipos de acuerdos; la inoperancia de los preceptos por falta de facultades de los órganos comunitarios; los obstáculos nacidos de la negociación producto por producto (en la ALALC); el antagonismo entre algunos esquemas de integración subregional (por ejemplo, entre la

La creación de la UNCTAD recogió las concepciones de la CEPAL promovidas por Prebisch acerca de la integración, y estas ideas también pasaron a formar parte permanente del programa del Grupo de los 77, cuya lucha se mantendría vigente hasta la década del ochenta. No obstante, con la hegemonía unipolar de EE.UU. y la emergencia de otros grupos regionales, la ampliación de las áreas de libre comercio en Europa y Asia, y la crisis de los años ochenta, la concepción de la CEPAL tendió a ser suplantada por las propuestas de los países centrales y la acción de las instituciones internacionales multilaterales (Tavares y Gomes, 2000: 3).

Respecto a los principales obstáculos de la integración regional, Celso Furtado (1991: 281) expresa en relación a los esquemas regionales:

> Se crean situaciones privilegiadas para los consorcios internacionales, que están en condiciones de planificar la propia expansión en escala regional; tales sistemas pueden conducir a formas de "integración" que prescindan de los centros nacionales de decisión o tiendan a desvirtuarlos. Actualmente se admite como más o menos evidente, que lejos de ser una simple cuestión de liberalización de comercio, el verdadero problema consiste en promover la creación progresiva de un sistema económico regional.

El problema de la integración es, para este autor,

> mucho menos la formación de un espacio económico unificado mediante una movilidad progresiva de productos y factores de producción, que de reorientación del desarrollo en el plano nacional hacia una articulación creciente de las economías nacionales en un todo coherente. Las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio son fruto tardío de la ideología de *laisséz-faire*, al paso que el tipo de integración que podrá beneficiar a las economías latinoamericanas presupone un considerable avance en la planificación a nivel nacional [...] Es a partir de objetivos claros que será posible identificar los sectores de actividad en los que los beneficios de la integración –resultantes de economías de escala en la producción, ventajas locacionales de varios tipos o fenómenos de conglomeración– son indiscutibles y pueden ser captados y repartidos entre el conjunto de las partes interesadas. En consecuencia, cabe admitir que los progresos del llamado movimiento "integracionista" continuarán siendo lentos y las decepciones en ese terreno frecuentes, mientras la planificación económica no se transforme en un eficaz instrumento de política en el plano nacional (Furtado, 1991: 282-283).

ALALC y el GRAN); así como la incapacidad intrínseca de los instrumentos normativos para enfrentar la crisis de 1982 (Grien, 1994: 372-375).

En vista de las profundas transformaciones de la configuración internacional traídas por la globalización[6] y la formación de grandes bloques regionales, la CEPAL cambió su enfoque hacia la integración adaptándose a las nuevas circunstancias. En marzo de 1990, esta institución expresó que la tarea prioritaria del desarrollo económico de América Latina durante la década era "la transformación productiva con equidad" (CEPAL, 1998c: 858). Posteriormente, en 1994, la CEPAL publicó su manifiesto y define el "regionalismo abierto":

> El proceso que surge de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen (CEPAL, 1998b: 911)[7].

En el contexto del regionalismo abierto, la pregunta que cabe hacerse es, como expresa Guerra-Borges (2002: 239):

> ¿Cuál será la tendencia dominante en esta conciliación? El elemento a tomar en consideración para responder es la distribución del poder en el mundo. La liberalización comercial general indiscriminada es claramente el objetivo que persiguen las empresas transnacionales y los Estados de los países centrales, particularmente los de la Tríada, íntimamente asociados a ellas. Por consiguiente, la conciliación perseguida por los actuales gobiernos latinoamericanos se resolverá en dirección del predominio de la "interdependencia" con el mundo y no al revés.

---

6 De acuerdo con Celso Furtado (1999b: 35), el actual proceso de globalización desarticula la acción sincrónica de la innovación técnica, del aumento de productividad y de la expansión del mercado, que en el pasado garantizaron el dinamismo de los sistemas económicos nacionales. En este ambiente, las empresas globalizadas tienden a apoyarse más en los mercados externos, y a la vez, las iniciativas de los empresarios tienden a escapar del control de las instancias políticas. Se ha retomado así el modelo original del capitalismo, cuyo dinamismo se basaba en las exportaciones y en las inversiones en el exterior.

7 Para favorecer el regionalismo abierto se requiere que los acuerdos de integración garanticen una liberalización amplia de sectores y mercados para reducir costos económicos derivados de acuerdos sectoriales restrictivos y de la polarización de inversiones, en aras de alentar la inversión, el progreso técnico y el aprovechamiento de economías de escala. Es necesario que el proceso integrador esté regido por normas estables y transparentes en relación a los requisitos de origen, salvaguardias, derechos compensatorios y resolución de controversias, para garantizar un acceso efectivo al mercado ampliado. También se expresa que la extensión del tratamiento nacional a la inversión intrarregional puede producir el efecto adicional de crear oportunidad de inversión en sectores previamente vedados, en particular el de los servicios (CEPAL, 1998b: 912-916).

El modesto desempeño de la economía de Brasil y su participación en el MERCOSUR

El desempeño general de la economía brasileña durante la etapa exitosa del MERCOSUR

A partir del gobierno de Collor de Mello (marzo de 1990 a septiembre de 1992), se instrumentó una importante ruptura con el modelo desarrollista de sustitución de importaciones, surgiendo el embrión de una nueva estrategia de desarrollo hacia afuera, que aprovechó tanto el clima internacional de liberalización comercial como la trayectoria de integración regional con Argentina iniciada desde 1985, y que cristalizó en 1991 con la constitución del MR. En este contexto, a partir de 1990 se implementó un programa de liberalización comercial, bajando el arancel máximo de 105 a 35% en dos años, por lo que a fines de 1992 el arancel promedio había descendido a 21% (Agosin y Ffrench-Davis, 1993: 44). Simultáneamente, se implementó un programa de desregulación económica y privatización de empresas paraestatales, con la finalidad de recuperar el nivel de las finanzas públicas y reducir al mínimo su papel impulsor de la industria brasileña (Sallum, 1997: 14).

No obstante, el Plan Collor fracasó en cuanto a conseguir la estabilización de la economía: aunque la inflación se redujo de 1.585% en 1990 a 475% en 1991, para el siguiente año repuntó a 1.149%, mientras que el PIB per cápita disminuyó el 2,1% (ver Cuadro 1).

Cuadro 1

Brasil. Principales indicadores económicos, 1991-2002

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Población (millones)	147,1	149,4	151,5	153,7	155,8	157,9	159,9	161,5	163,7	165,5	168,5	171,0
Nivel de actividad												
PIB a precios 2002 (billones de reales)	998,5	993,0	1.041,9	1.102,9	1.149,5	1.180,0	1.218,7	1.220,3	1.229,9	1.283,5	1.301,6	1.326,5
PIB per cápita a precios 2002 (reales)	6.788	6.647	6.877	7.176	7.378	7.473	7.621	7.556	7.513	7.755	7.725	7.756
Inversión interna bruta como % del PIB	18,8	18,9	19,2	19,6	19,2	20,7	20,7	20,8	19,5	19,8	19,4	18,3
Inversión extranjera directa (millones de dólares)	1.103	2.061	1.294	2.589	5.475	10.496	18.745	28.718	26.888	30.497	19.011	nd
Desempleo (en %)	5,2	6,1	5,7	5,4	5,0	5,8	6,1	8,3	8,3	7,8	6,8	7,9

Cuadro 1 - Continuación

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Precios												
Índice precios consumidor (tasa anual, en %)	475,1	1.149,1	2.489,1	929,3	22,0	9,1	4,3	2,5	8,4	5,3	9,4	14,7
Sector público												
Balance fiscal (% PIB)	-1,4	2,2	-0,3	-1,4	-4,9	-3,8	-4,3	-8,0	-10,4	-4,5	-7,0	nd
Sector externo												
Exportaciones (% PIB)	7,8	9,2	9,0	8,0	6,6	6,2	6,6	6,5	9,0	9,3	11,6	nd
Importaciones (% PIB)	5,2	5,3	5,9	6,1	7,1	6,9	7,4	7,3	9,3	9,4	11,1	nd
Saldo cuenta corriente (% PIB)	-0,4	1,6	-0,1	-0,3	-2,5	-3,0	-4,1	-4,5	-4,7	-4,1	-4,6	nd
Tipo de cambio real/dólar	0,00	0,00	0,03	0,64	0,92	1,00	1,08	1,16	1,81	1,83	2,35	2,93
Deuda externa												
Pública (millones de dólares)	94.624	93.441	90.616	87.334	95.131	93.662	85.710	95.367	100.681	92.358	93.182	nd
Privada (millones de dólares)	29.286	42.508	55.110	60.961	64.124	86.274	114.287	146.277	140.788	143.799	132.885	nd

Fuente: Elaborado en base a Banco Central do Brasil, IBGE, Macrometrica y FMI.

La recuperación económica se inicia en 1993, pero la inflación en ese año alcanzó el 2.489%, por lo que en 1994 el Plan Real, implementado en el último año del presidente Itamar Franco, logra bajarla al 929%. Este plan buscaba la estabilización rápida de los precios, para lo cual se establecieron las siguientes medidas drásticas, de acuerdo con un compendio realizado por Brasilio Sallum (1999: 38).

- Mantener un tipo de cambio sobrevaluado frente al dólar para bajar la tasa de inflación, y el abaratamiento de las importaciones;
- abaratamiento de divisas y ampliación de la apertura comercial para la renovación rápida del parque industrial y mayor competitividad de exportaciones;
- política de intereses altos para atraer el capital extranjero, mantener reservas cambiarias elevadas, financiar el déficit externo y reducir el nivel de actividad económica interna para evitar el crecimiento de las importaciones;

- realizar un ajuste fiscal progresivo de mediano plazo basado en la recuperación de la carga tributaria, en el control progresivo del gasto público y en reformas estructurales (seguridad social, tributaria y administrativa), para equilibrar definitivamente las cuentas públicas; y
- no ofrecer estímulos directos a las actividades económicas, debiendo concentrarse el Estado en la preservación de la concurrencia a través de la regulación y fiscalización de las actividades productivas.

El Plan Real permitió reforzar la recuperación económica iniciada en 1993. Además de bajar la inflación y elevar el ingreso per cápita, hizo posible el aumento del consumo y la demanda efectiva[8]. Se inició un proceso de lenta recuperación de la inversión privada, junto con una importante entrada de Inversión Extranjera Directa (IED), lo cual promovió el crecimiento económico y el empleo, aunque la creación de empleos asalariados formales fue muy pequeña (Cacciamali, 1998: 2).

En el gobierno de Collor de Mello se dio una inflexión hacia una política neoliberal, y su estrategia embrionaria de desarrollo fue conservada en los gobiernos posteriores, sobre todo en cuanto a la apertura comercial y las privatizaciones, aunque se llevó a cabo con algunos titubeos. En la administración de Fernando Henrique Cardoso (FHC) se comienzan a profundizar algunas "virtualidades desindustrializantes y desnacionalizantes" del programa liberal de integración (Sallum, 1997: 16).

Los resultados del Plan Real, junto con el excelente desempeño de las exportaciones brasileñas al interior del MR, sobre todo entre 1994 y 1997, le dieron al gobierno de FHC el grado de libertad para realizar algunas reformas estructurales de carácter neoliberal[9]. Sin embargo, la naturaleza de las reformas y la política de estabilización diseñada sobre un tipo de cambio sobrevaluado, elevadas tasas de interés y cobertura de los desequilibrios externo y fiscal con capital extranjero mostraron sus límites hacia finales de 1998, y sentaron las condiciones para la crisis de 1999.

En resumen, el desempeño económico de Brasil en el período 1991-1997 fue muy modesto, a pesar del elevado crecimiento de sus exportaciones al MR. Aun cuando estas crecieron a una tasa del 26% anual, el PIB tan sólo creció a una tasa del 2,9% y el PIB per cápita lo

---

8 El modelo de estabilización neoliberal permitió bajar la inflación a un dígito a partir de 1996 y aumentar temporalmente el ingreso de los pobres. A esto se suma el incremento del gasto público en desarrollo social del gobierno federal, que subió de 99 billones de reales en 1994 a 138 billones en 1999 (a precios de diciembre de 1999). La proporción de pobres urbanos bajó del 35% en el período 1990-1994 al 27% en 1995-2000, mientras que la proporción de pobres rurales bajó del 67 al 57% entre esos mismos períodos (IPEA, 2001: 9,10 y 22).

9 Las exportaciones de Brasil a los otros países del MR aumentaron de 2.309 millones de dólares en 1991 a 5.921 millones en 1994 y 9.047 millones en 1997 (ver Cuadro 2).

hizo a una tasa del 1,3%. La inversión interna bruta como porcentaje del PIB tuvo un aumento promedio del 0,5% anual entre 1991 y 1995, y sólo en 1996 y 1997 tuvo un aumento anual del 1,9% con respecto a 1991. La drástica política de austeridad aplicada en esos años, si bien permitió bajar la inflación a un dígito a partir de 1996, inhibió el potencial de crecimiento a pesar del extraordinario aumento de las exportaciones y el incremento sostenido de la IED, que pasó de 1.103 millones de dólares en 1991 a 18.745 millones en 1997. Como se indicó anteriormente, el modelo de estabilización neoliberal pronto estableció los límites de viabilidad de la economía brasileña, que se mostró altamente vulnerable a la volatilidad financiera externa.

La crisis financiera de Brasil y el impacto en su economía y en el MERCOSUR

Aun cuando la crisis brasileña fue catalizada por el contagio proveniente de la crisis rusa de agosto de 1998, su causa principal fue la fragilidad de la economía generada por la política de estabilización. Esta política ancló el tipo de cambio al dólar, propició la sobrevaluación de la moneda, el desequilibrio fiscal y del sector externo[10], así como elevadas tasas de interés para atraer las inversiones externas que a su vez cubrirían dichos desequilibrios, pero no se pudo sostener cuando sobrevinieron la salida de capitales y los ataques especulativos al real.

El plan de salvamento de 41,5 billones de dólares, con fondos del FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y veinte gobiernos nucleados alrededor del Banco de Pagos Internacionales (BPI), tuvo como contrapartida un vasto programa de reducción de los déficits públicos. No obstante, este primer programa no convenció a los inversionistas[11], por lo que después de las dificultades en el Congreso para aprobar las medidas propuestas y la decisión de Itamar Franco de decretar una moratoria de la deuda de su estado con el gobierno federal, la administración de FHC decidió dejar flotar el real en enero de 1999. El gobierno se comprometió frente al FMI a reducir la inflación en un 5% anual y a obtener un excedente primario del sector público de entre 3 y 3,5% del PIB, contra el 2,6% previsto en el plan inicial.

---

10 El déficit en cuenta corriente alcanzó una cifra récord de 34,6 billones en 1998, aun cuando las autoridades afirmaban que no era motivo de preocupación en vista de que estaba financiado en más del 50% por la IED.

11 A pesar del plan de salvamento del FMI, la desconfianza de los inversionistas no desapareció en vista de que la estabilidad del real necesitaba de una baja inflación, lo que a su vez presionaría para mantener la sobrevaluación del tipo de cambio. Además, los intereses netos sobre la deuda externa tenían un elevado nivel en 1998 (11,5 billones de dólares), y junto con los 6 billones de dólares pagados al extranjero hicieron dudar a los inversionistas de la bondad del plan de ajuste (Cordonnier, 1999: 21).

El desempeño del sector externo brasileño, que había tenido un incremento continuo desde 1991 tanto al interior como fuera del MR, tendió a deteriorarse en 1998, y sobre todo en 1999, recomponiéndose en términos globales entre 2000 y 2002, pero no dentro del MR, a pesar del relanzamiento de este último en el año 2000. La estrepitosa caída de las exportaciones brasileñas intra MR entre 2000 y 2002 fue compensada con las exportaciones extra MR (ver Cuadro 2). En términos porcentuales, las exportaciones intra MR tendieron a la baja, cerca del 2% en 1998 y el 23,6% durante 1999, mientras que las extra MR bajaron al 3,8 y 2,4% respectivamente. En 2000 el intercambio con los países del MR subió un 14%, pero en 2001 bajó un 17,7% y en 2002 se desplomó un 48%. En términos absolutos, la caída de 4.422 millones de dólares intra MR entre 2000 y 2002 fue compensada con el aumento de 9.698 millones en las exportaciones extra MR en esos mismos años (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

Exportaciones de Brasil, 1991-2002 (millones de dólares)

Países de destino	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Var % 2000-2002
Argentina	1.476	3.040	3.659	4.136	4.041	5.170	6.770	6.748	5.364	6.233	5.002	2.342	-62,4
Paraguay	496	543	952	1.054	1.301	1.325	1.407	1.249	744	832	720	558	-32,9
Uruguay	337	514	776	732	812	811	870	881	670	669	641	410	-38,7
Total intra MERCOSUR	2.309	4.097	5.387	5.921	6.154	7.305	9.047	8.878	6.778	7.733	6.364	3.311	-57,2
Com. Andina	1.194	1.459	1.645	1.775	2.115	1.888	2.530	2.422	1.752	2.116	2.529	2.678	26,5
Chile	677	924	1.110	999	1.210	1.055	1.197	1.024	896	1.246	1.352	1.461	17,2
TLCAN	1.847	8.448	9.294	10.367	9.640	10.368	10.688	11.293	12.256	15.457	16.613	18.478	19,5
Canadá	464	402	455	501	461	506	584	544	513	566	555	782	38,2
EE.UU.	624	6.933	7.843	8.816	8.683	9.183	9.276	9.747	10.675	13.181	14.190	15.354	16,5
México	758	1.114	995	1.050	496	679	828	1.002	1.068	1.711	1.868	2.342	36,9
Unión Europea	10.096	10.774	10.190	12.202	12.912	12.836	14.514	14.748	13.736	14.784	14.865	15.113	2,2
Resto del mundo	15.497	10.092	10.928	12.281	14.475	14.295	15.018	12.774	12.593	13.748	16.500	19.321	20,5
Total extra MERCOSUR	29.311	31.696	33.168	37.624	40.352	40.442	43.947	42.262	41.233	47.353	51.860	57.051	9,6
Total general	31.620	35.793	38.555	43.545	46.506	47.747	52.994	51.140	48.011	55.086	58.224	60.362	40,5

Fuente: Elaborado en base a SECEX.

Sin embargo, la crisis económica y financiera de 1999 no trastocó el bloque hegemónico en el poder, aunque el ala desarrollista del bloque tomó cierta fuerza[12]. Se observa, pues, que el bloque neoliberal continuó hasta el final del mandato de FHC[13] como el principal tomador de decisiones y forjador de políticas públicas, y en los primeros seis meses del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, este no escapó de la hegemonía política liberal (Sallum y Kugelmas, 2003: 5). La administración de Lula profundizó la política económica del segundo gobierno de FHC, cuando menos en tres aspectos: un ajuste fiscal más fuerte y una política monetaria más rígida; retomó el programa de reformas interrumpido por Cardoso: la reforma de la seguridad social (de carácter liberal), la reforma tributaria, la reforma laboral y la autonomía del Banco Central; y a pesar de que en la campaña electoral Lula y el Partido de los Trabajadores (PT) prometieron hacer de la política social el centro de sus acciones, esta no se ha diferenciado de la del gobierno anterior (Sallum y Kugelmas, 2003: 10).

El desempeño de la economía mexicana bajo el TLCAN

A través de su primera década de operación, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha mostrado su cara real, guiado por las políticas económicas que condensa el llamado Consenso de Washington. Si bien el comercio trilateral se ha duplicado y México es el que más creció dentro de este, tanto el modelo de estabilización económica con desinflación competitiva como el propio TLCAN han provocado graves

---

12 De acuerdo con Eli Diniz (2000: 98-100), el segundo mandato de FHC se inició con la profundización de las disidencias internas en la base de sustentación del gobierno, al contrario de lo que ocurrió durante su primer mandato cuando la gobernabilidad fue asegurada por el éxito de la estabilización vía el Plan Real. Uno de los ejes del debate fue la controversia "estabilización versus desarrollo" que tuvo lugar en mayo de 1999. En el debate se delinearon claramente dos corrientes. De un lado, la visión "desarrollista", abogando por una mayor participación del Estado en el estímulo a los sectores productivos y en la reglamentación y fiscalización de la competencia con el capital extranjero, además de la necesidad de una política industrial capaz de fortalecer las empresas nacionales y garantizar la recuperación y el crecimiento. De otro lado, la visión neoliberal que reclamaba la prioridad de la austeridad fiscal, la continuidad de las privatizaciones, así como la profundización de la internacionalización de la economía, el libre mercado y la disminución de la intervención estatal.

13 La gestión del primer gobierno de FHC se aproximó a lo que se denomina "fundamentalismo de mercado", y acabó penalizando fuertemente al sector productivo, obligado a ajustarse aceleradamente a los niveles mundiales de productividad, así como ampliando el endeudamiento público y la fragilidad financiera de Brasil frente a las crisis financieras internacionales (mexicana, asiática y rusa). En el segundo gobierno se abandonó la política de ancla cambiaria y se estableció una rigurosa política fiscal. Se obtuvo financiamiento del FMI en 2001 y 2002, que evitó la crisis cambiaria, y lenta e irregularmente el gobierno de FHC fue hacia una política "liberal desarrollista". A pesar de los esfuerzos del gobierno, el crecimiento económico fue muy bajo y el desempleo muy elevado, lo cual contribuyó a la victoria de Lula (Sallum y Kugelmas, 2003: 7).

desequilibrios macroeconómicos, sectoriales y regionales, que desembocaron en el incremento de un dualismo económico de nuevo cuño, la incapacidad para crear empleo formal, y el aumento de la pobreza. El modelo económico orientado al exterior no sólo es desequilibrante, sino que ha introducido el riesgo permanente de caer en crisis financiera.

El desempeño agregado de la economía mexicana 1993-2002

Los agregados económicos entre 1993 y 2002 muestran grandes desequilibrios, ya que mientras las exportaciones crecieron a una tasa anual del 12,4% y las importaciones a una del 10,8%, la demanda final tan sólo creció a una tasa anual del 4,2%, la formación bruta de capital fijo a una del 3,2%, el consumo privado al 2,7%, y el consumo de gobierno al 1,1%. El PIB (a precios de mercado constantes de 1993) tan sólo creció a una tasa anual del 2,8% entre 1993 y 2002 y, en términos per cápita, del 1,3%. Ello arroja un crecimiento anual muy modesto, que ha inhibido la creación de empleo (ver Cuadro 3.1).

El TLCAN ha beneficiado más a la región de la frontera norte

La reubicación de la actividad industrial a favor de la frontera norte es reflejada por el cambio en la estructura porcentual del PIB. Mientras en la frontera norte su contribución al PIB subió del 21,95% en 1993 al 23,92% en 2001, o sea, cerca de 2 puntos porcentuales, en la región "capital", conformada por el Distrito Federal y el estado de México, bajó poco más del 1%, del 34,27% en 1993 al 33,21% en 2001, descendiendo también en el resto de las regiones cerca del 1%, del 43,78 al 42,87% en esos mismos años (ver Cuadro 3.2). Cabe mencionar que dentro de estas últimas se encuentran las regiones del centro y centro norte, que progresaron juntas cerca de medio punto porcentual, mientras que las del golfo centro, el Pacífico centro, el Pacífico sur y el peninsular perdieron conjuntamente cerca de un punto y medio.

El TLCAN y la especialización de la estructura productiva industrial

En el Cuadro 3.3 se puede observar que los coeficientes de exportación e importación[14] confirman la evolución hacia un creciente grado de especialización de los grupos incluidos. Los sectores que registran mayores grados de avance en la exportación, incluida la maquila, son en primer lugar las industrias intensivas en trabajo (pasan del 0,34 al 0,58) seguidas por las intensivas en capital (del 0,17 al 0,29). En el te-

14 El coeficiente de exportación es la proporción de la producción que se destina a la exportación. El coeficiente de importación es la proporción de las importaciones en relación a la producción de la rama económica (Arriaga y Estrada, 2002: 212).

rreno de las importaciones se destacan los coeficientes mayores a los de exportación para las industrias intensivas en capital.

México. Indicadores Económicos, 1993-2002

Cuadro 3.1

Agregados macroeconómicos de bienes y servicios 1993-2002 a precios de 1993 (millones de pesos y porcentajes)

Concepto	1993	2002	Porcentaje participación 1993-2002		Porcentaje anual 1993-2002
Oferta (demanda) final de bienes y servicios	1.497.055	2.216.459	100,0	100,0	4,2
PIB a precios de mercado	1.256.196	1.611.666	83,9	72,7	2,8
Importaciones	240.859	604.793	16,1	27,3	10,8
Consumo privado	903.174	1.151.029	60,3	51,9	2,7
Consumo de gobierno	138.565	153.061	9,3	6,9	1,1
Formación bruta de capital fijo	233.179	310.944	15,6	14,1	3,2
Variación de existencias	30.597	49.839	2,0	2,2	5,8
Exportaciones	191.540	551.586	12,8	24,9	12,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI.

Cuadro 3.2

PIB por regiones en valores básicos 1993-2001 a precios de 1993 (estructura porcentual)

Región	1993	2001	Saldo
Capital	34,27	33,21	-1,06
Frontera norte	21,95	23,92	1,97
Otras regiones	43,78	42,87	-0,91

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI (2001b: 26; 2002b: 18).

Cuadro 3.3

Coeficientes de exportación e importación y tasas de participación en la producción bruta, 1991-1993, 1994-1999

Concepto	Coeficiente exportación		Coeficiente importación		Participación exportaciones		Participación importaciones	
	1991-1993	1994-1999	1991-1993	1994-1999	1991-1993	1994-1999	1991-1993	1994-1999
Agropecuario, extracción y manufacturas primarias*	0,1920	0,2601	0,0859	0,1233	23,68	15,78	10,12	8,12
Manufacturas intensivas en trabajo*	0,3382	0,5764	0,2154	0,3841	16,01	19,78	8,28	7,20
Manufacturas intensivas en capital*	0,1699	0,2921	0,4763	0,6124	20,43	22,18	57,88	51,59
Industria maquiladora*					39,88	42,27	23,72	33,09
Total					100	100	100	100

Fuente: Arriaga y Estrada (2002).
* Incluyen maquila.

Las manufacturas intensivas en trabajo incrementaron su participación en las exportaciones en un 3,77% entre 1991-1993 y 1994-1999, mientras que las intensivas en capital lo hicieron en un 1,75% y las maquiladoras en un 2,39%[15]. En cambio, los sectores agropecuario y extractivo perdieron un 7,9% en dicho período[16]. En cuanto a la participación en las importaciones, se destaca el incremento del 9,37% de la industria maquiladora, teniendo como contraparte la disminución de los sectores agropecuario, extractivo y manufacturero.

El desempeño sesgado del sector exterior de México

El comercio trilateral entre los socios del tratado ha tenido un desempeño favorable, ya que aumentó de 288.554 millones de dólares en 1993 a 603.503 en 2002, o sea, un 209% de incremento, en buena parte impulsado por el gran peso de la economía estadounidense, que ha ampliado sus importaciones de los otros dos socios del 52,28% en 1993 al 57,21% en 2002, mientras que sus exportaciones han declinado del 46,32% en 1993 al 40,71% en 2002.

En el caso de México, sus exportaciones se incrementaron del 14,84% del comercio trilateral total en 1993 al 23,66% en 2002, mientras que las importaciones subieron del 16,10% al 18,41% en esos mismos años, lo cual refleja que la economía mexicana ha logrado obtener un superávit comercial dentro del TLCAN. Canadá exportó un 38,84% en 1993 y un 35,63% en 2002, mientras que sus importaciones bajaron del 31,62% en 1993 al 24,38% en 2002.

Aun cuando dentro del TLCAN México ha obtenido un superávit con sus dos socios a partir de 1995, tiene un déficit con el resto del mundo[17] en vista de que las importaciones de bienes intermedios y de capital

---

15 En la industria maquiladora hay una considerable participación de las ramas de equipo y aparatos eléctricos, que representan una tercera parte del total de exportaciones. También se destacan las ramas de equipo y aparatos electrónicos (14%), y maquinaria y equipo no eléctrico, que pasa del 6,4% en 1991 al 8,7% en 2000. El sector de prendas de vestir aumenta su participación del 6,4 al 8,7%, mientras que las autopartes oscilan en alrededor del 6% del total de exportaciones de la IME (Arriaga y Estrada, 2002: 218-219).

16 Al interior del sector agrícola existe un patrón de especialización entre el subsector de cereales y oleaginosas y el subsector de legumbres hortalizas y varios. En las exportaciones, el segundo sector cubre casi el total del valor exportado de la agricultura (el 93,4% en 1991 y el 96,4% en 2000), indicando una total especialización. Las importaciones se dividen en cerca de dos terceras partes para cereales y oleaginosas y una tercera parte para legumbres y hortalizas (Arriaga y Estrada, 2002: 216).

17 México importó del resto del mundo 18.896 millones de dólares en 1993 y 57.808 millones en 2002, o sea un aumento del 305,9%, con una tendencia a la diversificación de sus importaciones. En cambio, las exportaciones de México al resto del mundo fueron de 7.412 millones de dólares en 1993 y 14.941 millones en 2002, es decir, un aumento del 201,6%, lo cual indica un déficit comercial con el resto del mundo a diferencia del superávit que obtiene dentro del TLCAN (Banco de México, 1999; 2003).

traídas de países fuera del TLCAN por las transnacionales que operan en México han llevado a un déficit comercial. En números absolutos, el superávit comercial de México con sus socios del TLCAN fue de 31.682 millones de dólares en el año 2002 y el déficit con el resto del mundo ascendió a 39.679 millones de dólares, arrojando un saldo negativo en la balanza comercial de 7.997 millones[18] (ver Cuadro 4).

Cuadro 4
México. Comercio exterior, 1993-2002

	En millones de dólares									
	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002***
Exportaciones	**51.886**	**60.882**	**79.542**	**96.000**	**110.430**	**117.460**	**136.391**	**166.455**	**158.443**	**160.682**
Maquiladoras	21.853	26.269	31.103	36.920	45.166	53.084	63.854	79.467	76.881	78.041
Resto	30.033	34.613	59.079	59.080	65.264	64.376	72.537	86.988	91.562	82.641
Importaciones	**65.366**	**79.346**	**72.453**	**89.469**	**109.808**	**125.373**	**141.975**	**174.458**	**168.396**	**168.679**
Maquiladoras	16.443	20.466	26.179	30.505	36.332	42.557	50.409	61.709	57.598	59.296
Resto	48.923	58.880	46.274	58.964	73.476	82.816	91.566	112.749	110.798	109.383
Bienes intermedios Asociados a exportación	24.388	31.299	40.753	49.675	59.403	67.830	78.358	96.096	86.778	85.928
Bienes intermedios No asociados a exportación	22.080	25.215	17.668	22.214	25.963	29.105	30.911	37.541	39.371	40.580
Balanza comercial	**-13.480**	**-18.464**	**7.089**	**6.531**	**622**	**-7.913**	**-5.584**	**-8.003**	**-9.953**	**-7.997**
Maquiladoras	5.410	5.803	4.924	6.415	8.834	10.527	13.445	17.758	19.283	18.745
Resto	-18.890	-24.267	2.165	116	-8.212	-18.440	-19.029	-25.761	-29.236	-26.742
Sin exp. petróleo	-20.899	-25.909	-1.334	-5.123	-10.700	-15.048	-15.512	-24.386	-22.752	-22.474
	En porcentaje									
	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002***
Importación/Exportación	126,0	130,3	91,1	93,2	99,4	106,7	104,1	104,8	106,3	105,0
Maquiladoras	75,2	77,9	84,2	67,5	80,4	80,2	78,9	77,65	74,9	76,0
Insumos importados Asociados a exportación	37,3	39,4	56,3	55,5	54,1	54,2	55,2	55,1	51,5	50,9
Bienes capital Asociados a exportación	3,2	2,9	4,2	4,3	4,5	4,4	nd	nd	nd	nd
Total Asociados a exportación	**40,5**	**42,3**	**60,5**	**59,8**	**58,6**	**58,6**	**nd**	**nd**	**nd**	**nd**

Fuente: Banco de México/INEGI/Servicio de Administración Tributaria/Secretaría de Economía. Para datos de bienes de capital asociados a exportación 1993-1998: Banco de México (1999: 59).
* Cifras preliminares.

18 Las cifras del déficit con el resto del mundo aquí mencionadas son distintas a las expresadas en la nota anterior, en vista de la diferente fuente de los datos.

Por otra parte, el desempeño del sector externo de México y su relación con los sectores productivos es insatisfactorio, en vista de que los productos exportados contienen un elevado porcentaje de insumos importados. En la industria maquiladora, el porcentaje de importación por cada dólar de exportación ha tendido a subir en el período del TLCAN: alcanzó el 75,2% en 1993, el 84,2% en la crisis de 1995 y el 76% en 2002. Los insumos totales importados, asociados a la exportación, subieron significativamente de 37 centavos por cada dólar exportado en 1993 a 54,2 centavos de dólar en 1998. Sumada a esto, la importación de bienes de capital por empresas exportadoras hizo subir la dependencia a 58,6 centavos por cada dólar exportado en 1998 (ver Cuadro 4). En el caso de la producción para el mercado interno, la dependencia de importaciones también ha subido, del 5,24% en 1993 al 15,28% en la crisis de 1995, situándose en el 10,40% en 2002[19].

Efecto en los mercados de trabajo en el desempleo y la pobreza

La población total se incrementó en 12.674.000 personas entre 1993 y 2002, y tomando en cuenta una tasa de participación cercana al 55% se deberían haber creado 6.970.700 puestos de trabajo; pero en vista de que sólo se crearon 2.862.000 puestos formales, el déficit alcanzó 4.108.700 puestos, cuya absorción ha quedado a cargo de los sectores informales.

El subempleo y el desempleo se han mantenido elevados durante la vigencia del TLCAN. La tasa de subempleo subió al 25,7% en la crisis de 1995 y se mantuvo arriba del 25% en 1996, comenzando a bajar en 1997 hasta descender al 18,9% en 2000. En los años de recesión 2001 y 2002, el porcentaje es muy similar al del año 2000, alcanzando el 18,9 y el 18% respectivamente (Banco de México, 2003).

Los efectos nocivos del modelo de estabilización con desinflación competitiva y el TLCAN

La vulnerabilidad del sector externo proveniente de la elevada proporción de insumos importados, agudizada por la sobrevaluación del peso frente al dólar, así como por la fragilidad financiera que resulta del elevado endeudamiento de corto plazo con inversionistas extranjeros, fueron los impulsores de la crisis financiera de diciembre de 1994. Los crímenes políticos en ese año atizaron la fuga de capitales nacionales

19 El porcentaje se calculó dividiendo las importaciones con exclusión de la maquila, entre el PIB neto de exportaciones, ambos en términos de dólares corrientes. La vertiginosa carrera de las importaciones para el consumo interno menoscaba la producción para el mercado mexicano. Los bienes importados que van al consumo aumentaron un 270% de 1993 a 2000.

y extranjeros, y esta a su vez llevó a una abrupta devaluación del peso y a la generalización de la crisis. El corolario devaluatorio le dio un empujón importante a las exportaciones mexicanas dentro del TLCAN comandadas por las empresas transnacionales (aumentaron el 31% en 1995 y el 21% en 1996), pero a un costo exorbitante para el mercado interno vía el desplome del consumo y la formación bruta de capital fijo, así como el consiguiente aumento del desempleo y la exacerbación del ajuste de las finanzas públicas y un dramático aumento de la pobreza. El superávit comercial traído por la devaluación del peso, sin embargo, casi desapareció en 1997, reapareciendo el déficit en 1998, que continúa hasta la fecha pues la sobrevaluación del peso sigue vigente. Aun cuando se estableció un tipo de cambio flotante, la masiva entrada de capital extranjero de cartera y la defensa del peso por parte del Banco de México ha perpetuado la apreciación de esta moneda, que junto con la rígida política antiinflacionaria mantienen postrada a la economía mexicana y sujeta a un alto riesgo de crisis financiera en vista de la posibilidad de huida del capital extranjero.

Las estrategias de Brasil y México frente al ALCA

El proceso de negociación realizó avances, que se plasmaron en tres borradores del "Acuerdo ALCA". Sin embargo, en la última reunión ministerial celebrada en noviembre de 2003 en Miami afloraron divergencias serias entre los negociadores adscritos al MR y los de EE.UU., dando lugar a una decisión "forzada" que prevé dos niveles, uno básico que abarcaría a todos los países y otro más elevado que incluiría también los temas en los que EE.UU. y Canadá han puesto mayor interés, junto con otros 12 países (incluido México). Estas divergencias han continuado, por lo que las negociaciones celebradas en Puebla, México, en febrero de 2004 y las realizadas en Buenos Aires, Argentina, en el siguiente mes estuvieron signadas por falta de acuerdos, motivo por el cual se pospuso la ronda de Puebla en abril de 2004.

La posición de Brasil y del MERCOSUR frente al ALCA

Tanto los países del MR como EE.UU. han mostrado desde hace tiempo interés por el incremento de sus relaciones económicas. De hecho, el primer convenio internacional del MR fue el Acuerdo de Consulta sobre Comercio e Inversiones firmado en Washington en 1991 y conocido como el "Acuerdo del Jardín de las Rosas" entre los países del MR y EE.UU. del tipo 4+1 (Laens y Osimani, 2001: 233).

Los países del MR han sostenido relaciones económicas importantes con los países del ALCA, por lo que desde un principio participaron en las negociaciones de este último, aun cuando el bloque ha mostrado una posición a menudo contraria a las propuestas estadounidenses. El

intercambio del MR con los países del ALCA alcanzó casi una tercera parte de su comercio total, y las exportaciones del MR a EE.UU. subieron del 17,2% en 1993 al 19,5% en 2000 y al 20,6% en 2002, mientras que las importaciones aumentaron del 18,8% del total en 1993 al 20,9% en 2000 y al 23,8% en 2002, aun cuando en este último año bajaron en términos absolutos debido a la crisis del MR (Soria, 2003).

Los miembros del MR también sostienen importantes relaciones comerciales con la Unión Europea, y el interés de esta aumentó en vista del lanzamiento de las negociaciones del ALCA. El MR sostiene actualmente negociaciones con ambos esquemas, las cuales coinciden incluso en el plazo establecido para la culminación de uno y otro proceso en el año 2005, lo que muestra el papel estratégico del MR para la UE[20] (Laens y Osimani, 2001: 240). El MR ha tenido un importante intercambio comercial con la UE, que estuvo por arriba del sostenido con EE.UU. Las exportaciones del MR a la UE llegaron a un 26,7% del total en 1993, y aunque bajaron al 23,3% en 2001, todavía son superiores a las enviadas a EE.UU., en tanto que las importaciones han tenido un ritmo creciente del 23,6% del total en 1993 al 25,8% en 2002 (Soria, 2003).

La posición del MR en relación al ALCA ha buscado mantener la identidad del esquema y evitar ser diluido en el proceso de negociación de este último, por lo cual el MR ha luchado por el reconocimiento como bloque unitario. Así, en la tercera Reunión Ministerial de Belo Horizonte en 1997, se acordó que el ALCA puede coexistir con los acuerdos bilaterales y subregionales existentes, pero que será un compromiso único comprensivo (*single undertaking*). Las principales divergencias entre el MR y las posturas de EE.UU. en el ALCA han sido sobre los temas de dumping y subsidios agrícolas, barreras fitosanitarias y defensa de la competencia, apertura de servicios y la propiedad intelectual.

De acuerdo con Blanco y Zabludovsky (2003: 16), la negociación de acceso a mercados es muy compleja.

> Los intereses defensivos son muy importantes, mientras que los ofensivos, al menos en lo que a aranceles no agrícolas se refiere, no parecen ser cruciales. De todos los participantes en el proceso del ALCA, después de Centroamérica, el MERCOSUR es el que tiene un menor porcentaje de exportaciones no agropecuarias (68%). Adicionalmente, sus exportaciones enfrentan en general, aranceles relativamente

---

20 Existe un Acuerdo Marco de Cooperación Interregional UE/MR firmado en 1995, cuyo objeto es: fomentar el incremento y diversificación de sus intercambios comerciales, preparar la ulterior liberalización comercial progresiva y recíproca de estos, así como fomentar las inversiones y la cooperación en áreas de energía, medio ambiente, ciencia y tecnología. En noviembre de 1999, en la reunión del Consejo de Cooperación UE/MR, se constituyó un Comité de Negociaciones Birregionales, comenzando el proceso en el año 2001, avanzando con la presentación de la oferta de la UE en julio de 2001 (Laens y Osimani, 2001: 242).

> reducidos, sobre todo en los mercados de Canadá y E.U.: 2,71 y 2,75% respectivamente. Esto se debe a la importancia de sus exportaciones de las industrias aeronáutica, automotriz, de la celulosa y de aluminio, las cuales están exentas o pagan aranceles muy bajos en los mercados de estos dos países […] Eso implica que desde el punto de vista exportador, los únicos mercados en los que el MERCOSUR enfrenta aranceles promedio importantes son la Comunidad Andina, el Caribe y México con 11,1%, 9,9% y 14,5% respectivamente.

En cuanto a los bienes exportables de los miembros del TLCAN hacia el MR, los aranceles de este son elevados: 12,7, 11,2 y 15,1% para Canadá, EE.UU. y México respectivamente. Los productos automotores y electrónicos que tienen un peso importante en las exportaciones del TLCAN enfrentan aranceles elevados en el MR.

En la negociación del ALCA la visión de Brasil ha sido más autónoma que la de los otros países del MR, sobre todo frente a la posición de EE.UU., tanto porque es el país "pivote" del esquema sudamericano debido al mayor tamaño de su economía, como por su inserción en el comercio internacional, al que dirige sus exportaciones en mayor proporción que dentro del propio MR. En vista del relevante papel que juega su mercado interno, el patrón de especialización de Brasil apunta a una estrategia más diversificada, basada tanto en las ventajas comparativas tradicionales como en las dinámicas. En los hechos, la estrategia de Brasil se ha traducido en dilatar la apertura de su mercado interno a la competencia de los países desarrollados (Laens y Osimani, 2001: 227). No obstante, Brasil aspira a ejercer cierto liderazgo sobre la región sudamericana que le permita proyectarse como el núcleo de una red de intercambios a nivel del continente. Dentro de esa aspiración, en 1993, trató de conformar un área de libre comercio sudamericana (el ALCSA). Es en este contexto que la posición de Brasil ha llevado a que cuestione el liderazgo de EE.UU. y a la vez a tener una relación privilegiada con la Unión Europea (Laens y Osimani, 2001: 228).

En la primera semana de septiembre de 2002 se realizó en Brasil un plebiscito sobre la actitud que se debería tomar frente al ALCA. Participaron más de diez millones de personas, y el 17 de septiembre los resultados fueron: el 98,94% de los votantes expresó que Brasil no debe firmar el tratado del ALCA, mientras que el 95,94% indicó que Brasil no debe seguir en la mesa de negociaciones del ALCA.

Luiz Inácio Lula da Silva, en su primer pronunciamiento oficial en su acceso a la Presidencia de Brasil, afirmó que buscaría "profundizar la integración económica y comercial entre los países, rescatando el MERCOSUR como instrumento de integración nacional e implementando una negociación soberana frente a la propuesta del ALCA". Entre las organizaciones empresariales, sindicales y sociales involucradas en el ALCA

existe una visión generalizada de que el futuro gobierno del PT no romperá con las negociaciones en curso, pero que será un negociador más duro y que exigirá, sobre todo de EE.UU., contrapartidas más consistentes en términos de apertura y disminución del proteccionismo. Los analistas que han seguido de cerca la trayectoria del PT piensan que el gobierno seguirá negociando en el ALCA, pero con posiciones más firmes en relación con las reciprocidades respecto al acceso a los mercados. Es decir, en lo que se refiere al comercio exterior, el gobierno del PT posiblemente apostará a una liberalización que valga realmente para todos los países integrantes del acuerdo. Otra firme directriz de política exterior del PT se refiere al interés por construir un proceso de integración regional más cercano al modelo de la Unión Europea que al del ALCA (CESI, 2002c: 9).

La estrategia de México en las negociaciones del ALCA

En los primeros años de negociación del ALCA, México tuvo un interés bajo, ya que consideraba que con la entrada en vigor del ALCA podría perder una buena parte de las ventajas que el TLCAN le daba en el acceso al mercado estadounidense. Sin embargo, la aprobación por parte del Congreso estadounidense, en julio de 2002, de la TPA –que le facilitó al gobierno de Bush la firma del TLC con Chile y le otorga una vía más libre para la aprobación del ALCA por el Poder Legislativo cuando las negociaciones concluyan– le ha dado un ritmo más activo a las negociaciones para un TLC con Centroamérica y probablemente abra la puerta a negociaciones bilaterales con otros países latinoamericanos. Como apuntan Blanco y Zabludovsky (2003: 18):

> Hoy en día, México ya no es el único beneficiario latinoamericano del libre comercio con la potencia mundial. Más aún, de continuar con la estrategia de negociar bilateralmente con la región, E.U. se convertiría en el centro estratégico para la inversión en el continente, pues no sólo es el principal mercado interno, sino que a partir de él se tendría acceso preferencial a un número creciente de países en el hemisferio […] Una agenda negociadora de E.U. concentrada en el frente bilateral tendría otras implicaciones para México. En particular dificultaría la incorporación de insumos mexicanos en las exportaciones latinoamericanas al mercado estadounidense, realizadas en el marco de acuerdos de libre comercio bilaterales. En contraste, el ALCA, al concretar una zona de libre comercio hemisférica que permita la acumulación de origen entre sus miembros, abriría la puerta para que los insumos mexicanos participen en las exportaciones preferenciales a E.U. provenientes de otros países de la región.

De cualquier manera, la situación de México no es fácil, en vista de que las exportaciones manufactureras mexicanas han alcanzado un alto ni-

vel (85%), y el mercado potencial más importante es el del MR, con el que no tiene un TLC, y México también ha establecido aranceles NMF elevados. Las exportaciones mexicanas al MR enfrentan las tarifas más altas de la región (15,1%). Como contraparte, los países que no tienen acuerdos comerciales con México enfrentan aranceles altos por parte de este. Así, una estrategia que equilibre los intereses ofensivos y defensivos de la industria mexicana no es fácil.

Reflexiones finales a manera de conclusión

Los esquemas actuales de integración entre los países latinoamericanos continúan en buena parte con los vacíos que llevaron al fracaso a la ALALC, al GRAN y al MCCA, es decir, la falta de voluntad política de los países miembros, la ausencia de instituciones sólidas para su administración eficaz, así como el olvido de los principios de solidaridad y reciprocidad preconizados por la CEPAL de los años de Prebisch. El nuevo regionalismo abierto de la CEPAL también los ha olvidado y se ha acercado más a los objetivos neoliberales vinculados al libre cambio y a la libre recepción de capitales extranjeros. Tampoco los países latinoamericanos han podido remontar los términos de intercambio desfavorables con los países centrales en las últimas dos décadas[21]. Como desde hace tiempo ha insistido Celso Furtado, una integración que privilegia a los consorcios internacionales y que no es capaz de construir un sistema económico regional coherente, y que ha olvidado una política común frente a las economías desarrolladas, tiene poco porvenir y está sujeta a múltiples decepciones.

El nuevo régimen de acumulación mundial con dominación financiera, en su versión latinoamericana con desinflación competitiva, ha afectado negativamente el desempeño de las economías de Brasil y México, a pesar del significativo incremento de su comercio internacional intra MR e intra TLCAN, respectivamente. El MR casi sextuplicó sus exportaciones entre los países miembros entre 1990 y 1997; sin embargo, a partir de la crisis brasileña de 1999 –causada mayormente por el modelo de estabilización– y posteriormente con la crisis de Argentina, el comercio intra MR se desplomó (un 49,4% entre 1998 y 2002). Aun cuando en Brasil el Plan Real tuvo éxito para controlar la inflación e incrementar el ingreso de los pobres durante el primer período de FHC,

---

21 Ocampo y Parra (2003: 7-35), a través de "un análisis estadístico de las series de precios relativos de 24 productos básicos y ocho índices, muestra que hubo un deterioro marcado de los términos de intercambio de trueque a lo largo del siglo XX, pero que este deterioro no fue continuo, ni tampoco homogéneo entre productos [...] las profundas transformaciones que enfrentó la economía mundial alrededor de 1920 y de 1980 se tradujeron en un deterioro escalonado, que se reflejó en el largo plazo en una caída cercana al 1% anual de los índices agregados de los precios relativos de las materias primas".

el incremento del PIB per cápita durante la vigencia del MR tan sólo alcanzó una tasa promedio anual del 1,3%.

En el caso de México, la crisis de 1994-1995, causada también en buena parte por dicho modelo, marcó el inicio del TLCAN, dando un gran empuje a la participación mexicana en este por medio de la devaluación del peso, cercana al 60% de su paridad con el dólar. Si bien las exportaciones mexicanas a los otros países del TLCAN casi se triplicaron entre 1993 y 2002, el incremento del PIB per cápita apenas obtuvo una tasa promedio anual del 1,3%.

A diferencia de Brasil, cuya máxima participación en el MR alcanzó un 17% de sus exportaciones totales en 1997, la participación de las exportaciones de México en el TLCAN llegó en 2001 a cerca del 90% del total, de las cuales el 88% fue a EE.UU. Se puede afirmar que el aplastante poder de atracción estadounidense ha impuesto una integración hegemónica sobre México y Canadá. Sobre México, ello se manifiesta en la *maquilización* de su economía, ya que no sólo las exportaciones de la industria maquiladora requieren 76 centavos de dólar de importaciones por cada dólar exportado, sino también porque la producción para el mercado interno necesita cada vez más importaciones por unidad producida. La elevada extranjerización de la economía mexicana, con una débil y decreciente vinculación a las cadenas productivas internas, junto con la extracción de excedente vía el servicio de la deuda externa, explican en buena parte el pobre desempeño de la economía mexicana a pesar del enorme incremento del comercio exterior.

La maquilización de la economía también se manifiesta en el incremento de la especialización en industrias intensivas en trabajo a una tasa mayor que las intensivas en capital. La región fronteriza de México con EE.UU. capturó un aumento del 2% del PIB del país en detrimento de las otras regiones, y con el paso del tiempo se espera que la inversión en infraestructura en la región fronteriza norte crezca más que en las otras regiones. La operación del TLCAN ha impactado negativamente en la agricultura mexicana, debido a las elevadas importaciones de granos estadounidenses[22], y está arruinando la cría de ganado bovino y porcino, lo cual ha redundado en un mayor empobrecimiento de la población rural. El significativo aumento de la IED estadounidense en México no ha sido capaz de llenar el estancamiento en la creación de empleo formal, cuyo déficit durante los diez años de vigencia del TLCAN asciende a más de 4 millones de puestos, déficit que sobre todo creció con la recesión económica en EE.UU. Al poder desequilibrante del TLCAN se ha su-

22 En vista de la importación de granos de EE.UU., junto con la sobrevaluación del peso frente al dólar, los precios domésticos del productor se han desplomado entre 1990 y 1999: el del frijol un 43,4%, el del trigo un 36,3%, el del maíz un 45%, disminuyendo la producción nacional de los mismos.

mado la errónea política económica pro-cíclica del gobierno de Vicente Fox, por lo que la actual recesión mexicana se extendió por tres años, aumentando el empobrecimiento de la población.

En la actualidad, Brasil se encuentra en una encrucijada: por una parte, el gobierno de Lula da Silva despertó grandes esperanzas, tanto de alcanzar una economía menos desigual en lo interno como una inserción externa menos dependiente a través de un cambio de la estructura productiva y de las relaciones sociales de producción. Como en el caso de México, Brasil está bajo la influencia de una "economía casino", en la que sus necesidades crecientes de financiamiento la llevan a privilegiar el mantenimiento de una tasa de interés atractiva para los capitales en cantidad suficiente como para cubrir los desequilibrios que le genera el modelo de crecimiento y estabilización[23].

El ALCA constituye un proceso económico convergente con la globalización económica dado que pretende liberalizar, lo más rápido posible, el comercio, la inversión y los servicios en el hemisferio americano. Sin embargo, el ALCA no sólo muestra su cara económica, sino que en vista del activismo hegemónico de EE.UU., y la vinculación que este ha hecho de las medidas antiterroristas a los acuerdos de promoción comercial así como la intervención militar en Colombia y la región andina, también muestra un perfil militarista preocupante (Estay, 2004).

La posición más realista del MR, especialmente bajo la influencia de Brasil, es encomiable ya que pone cierto freno a la ambición estadounidense; sin embargo, aunque necesaria, es insuficiente para fomentar el desarrollo económico. El MR y los países sudamericanos que no tienen acuerdos de libre comercio con EE.UU. todavía tienen la oportunidad, siempre y cuando haya un cambio en la voluntad política, de establecer un esquema de integración basado en la ampliación del MR que pueda construir un verdadero sistema productivo regional que impulse el desarrollo. No obstante, es preciso comenzar cambiando el actual modelo de estabilización por uno que fomente el desarrollo económico con estabilidad, a través de una transformación de la estructura productiva que aproveche las potencialidades del mercado interno, los recursos naturales, así como las ventajas competitivas para la exportación.

En el caso de México, además de sustituir el modelo de estabilización, se requiere la revisión y renegociación del TLCAN, en vista de

---

23 El gobierno de Lula da Silva, muy probablemente, se enfrentará en los próximos años a dificultades financieras crecientes a pesar de la mejora en sus necesidades de financiamiento, en vista de la recesión de EE.UU. y la situación de crisis que atraviesan los países desarrollados. Esto ha generado una disminución en la IED de los países avanzados hacia las economías periféricas y la reducción del refinanciamiento de la deuda externa. La economía brasileña está confrontada por los problemas de su sector externo por la menor incidencia de sus exportaciones de bienes dinámicos frente a la competencia de los países desarrollados y aun de otros países latinoamericanos.

que este ha impuesto restricciones importantes a la política económica mexicana, ha agravado el desequilibrio regional y perjudicado a varios sectores, y ha promovido la invasión de la IED, a través de la compra de empresas de capital nacional, no sólo en la industria, sino también en el comercio interior y en los servicios. En el mediano y largo plazo es menester diversificar las relaciones económicas con otros países y esquemas de integración para empezar a reducir la dependencia con EE.UU.

La globalización y su correlato, la política neoliberal, han comenzado, afortunadamente, a ser contestadas por la sociedad civil internacional; esta ha librado ya varias batallas, que ojalá constituyan el punto de inflexión hacia el desmantelamiento de tan negativa ortodoxia económica[24]. Se puede decir que la oposición del MR, y la de los otros 16 países que rechazaron los lineamientos de EE.UU. en las negociaciones del ALCA, continúan con el espíritu contestatario que se enfrenta a los designios hegemónicos de ese país.

Bibliografía

Agosin, M. R. y Ffrench-Davis, R. 1993 "La liberalización comercial en América Latina" en *Revista de la Cepal* (Santiago de Chile) Nº 50, agosto.

Arriaga, R. y Estrada, J. L. 2002 "Reestructuración del comercio exterior en México durante los noventa" en *Análisis Económico*, Vol. XVII, Nº 36.

Banco de México 1999 *Informe anual 1998* (México DF: Banco de México).

Banco de México 2001 *Informe anual 2000* (México DF: Banco de México).

Banco de México 2002 *Informe anual 2001* (México DF: Banco de México).

Banco de México 2003 *Informe anual 2002* (México DF: Banco de México).

Blanco, H. y Zabludovsky, J. 2003 "Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas" (Washington DC: INTAL/ITD-STA) Documento de Trabajo IECI-01.

Cacciamali, M. C. 1998 *Notas sobre o proceso de informalização no mercado de trabalho no contexto da globalização* (São Paulo: FE-CAMP/IPEA).

24 La primera fue contra el AMI. Por medio de la lucha de innumerables organizaciones y movimientos sociales, se impuso finalmente la suspensión de las negociaciones promovidas por EE.UU., cuando Francia se retiró de las mismas. La segunda batalla se libró en Seattle, EE.UU., a fines de noviembre de 1999, para cerrar el paso a la total liberalización del comercio de bienes y servicios, incluida una solapada versión del AMI. La tercera fue en Washington, a principios de 2000, contra la reunión anual conjunta del FMI y el Banco Mundial, señalados como culpables de empobrecer a los países en desarrollo (Guerra-Borges, 2002: 278-279). La cuarta batalla se disputó en Cancún, a finales de 2003, contra los acuerdos de la OMC, e influyó en parte en el rompimiento de las negociaciones del ALCA en Puebla y en Buenos Aires.

CEPAL 1998a "El mercado común latinoamericano" en CEPAL *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL* (Santiago de Chile: FCE/CEPAL) Vol. I.

CEPAL 1998b "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad" en CEPAL *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL* (Santiago de Chile: FCE/CEPAL) Vol. I.

CEPAL 1998c "Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa" en CEPAL *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL* (Santiago de Chile: FCE/CEPAL) Vol. I.

CESI 2002a *Informe ALCA* (Santiago de Chile: Fundación Friederich Ebert Stiftung) Nº 1, agosto.

CESI 2002b *Informe ALCA* (Santiago de Chile: Fundación Friederich Ebert Stiftung) Nº 2, septiembre.

CESI 2002c *Informe ALCA* (Santiago de Chile: Fundación Friederich Ebert Stiftung) Nº 4, noviembre.

CESI 2003 *Informe ALCA* (Santiago de Chile: Fundación Friederich Ebert Stiftung) Nº 7, marzo.

Chesnais, F. 2003 "¿Crisis financieras o indicios de crisis económicas características del régimen de acumulación actual?" en Chesnais, F. y Pilón, D. (coords.) *Las trampas de las finanzas mundiales* (Madrid: Akal).

Cordonnier, C. 1999 "La crise économique brésilienne" en *Problèmes d'Amérique Latine* (París) Nº 33, abril-junio.

Diniz, E. 2000 *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais* (Rio de Janeiro: FGV).

Estay, J. 2004 "El ALCA, sus avances y el contenido de la negociación". Conferencia INTAM-UAM, México DF, 22 de marzo.

Furtado, C. 1991 *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos* (México DF: Siglo XXI).

Furtado, C. 1999a "Punto de vista sobre la situación de Brasil" en *Problèmes d'Amérique Latine* (París) Nº 33, abril-junio.

Furtado, C. 1999b *El capitalismo global* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Grien, R. 1994 *La integración económica como alternativa inédita para América Latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Guerra-Borges, A. 2002 *Globalización en integración latinoamericana* (México DF: Universidad Rafael Landívar/IIEc-UNAM/Siglo XXI).

Guillén, H. 2001 "De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina" en *Comercio Exterior*, mayo.

Gurrieri, A. 1982 "El mercado común latinoamericano" en Gurrieri, A. (comp.) *La obra de Prebisch en la CEPAL* (México DF: Fondo de Cultura Económica) Nº 46.

Hirsch, J. 1996 *Globalización, capital y Estado* (México DF: Departamento de Relaciones Sociales-UAM-X).

INEGI 2000 *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de bienes y servicios 1988-1999* (Aguascalientes).

INEGI 2001a *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2000* (Aguascalientes).

INEGI 2001b *Sistema de Cuentas Nacionales de México. PIB por entidad federativa 1993-2000* (Aguascalientes).

INEGI 2002a *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de bienes y servicios 1995-2000* (Aguascalientes).

INEGI 2002b *Sistema de Cuentas Nacionales de México. PIB por entidad federativa 1996-2001* (Aguascalientes).

INEGI 2003 *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de bienes y servicios 1996-2001* (Aguascalientes).

IPEA 2001 *Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil* (Brasilia: Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA).

Laens, S. y Osimani, R. 2001 "Dos frentes para la negociación externa del MERCOSUR: el ALCA y el Acuerdo con la Unión Europea" en Chudnovsky, D. y Fanelli, J. A. (coords.) *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década* (Buenos Aires: Red MERCOSUR/Siglo XXI/BID).

Ocampo, J. A. y Parra, M. A. 2003 "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX" en *Revista de la CEPAL*, Nº 79, abril.

Salama, P. 1999 *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas* (México DF: UdeG/FCE).

Salama, P. 2003 "Le Brésil a la croisée des chemins", París, mimeo.

Sallum, B. 1997 "Globalização e estratégia para o desenvolvimento: o Brasil nos anos 90". Ponencia presentada en el Seminario Internacional Estado e Sociedade: criando o futuro, FUNDAP, São Paulo, agosto.

Sallum, B. 1999 "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo" en *Tempo Social*, Vol. 11, Nº 2.

Sallum, B. y Kugelmas, E. 2003 "Governo Lula: continuidade, avanço ou regressão?", Departamentos de Sociología y Ciencia Política, Universidad de San Pablo, mimeo.

Soria, V. M. 1999 "Algunas facetas negativas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte" en González, E. A. *Algunos*

aspectos económicos y financieros nacionales e internacionales (México DF: Departamento de Economía-UAM-I) Serie de Investigación Nº 20.

Soria, V. M. 2003 "El MERCOSUR en la estrategia de desarrollo económico de Brasil" en *Problemas del Desarrollo* (México DF: IIEc-UNAM) Vol. 34, Nº 133.

Tavares, M. da C. y Gomes, G. 2000 "La CEPAL y la integración económica de América Latina", Cámara de Diputados, Brasilia, mimeo.

Salinas Callejas, Edmar; Tavera Cortés, María Elena. **La transición de la economía mexicana 1982-2004.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/17SalinasC-TaveraC.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Edmar Salinas Callejas*
María Elena Tavera Cortés**

La transición de la economía mexicana 1982-2004

Introducción

La economía mexicana ha cursado por un largo período de transición del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y su secuela del *boom* petrolero hacia el modelo de economía abierta. Esta transición no ha sido fácil y ha descrito un largo período para la estabilización de las variables macroeconómicas a través de la política económica de ajuste, acompañada de un comportamiento cíclico de períodos recesivos (1982-1987, 1995 y 2001-2003) con períodos de crecimiento moderado (1988-1994, 1996-2000). En otras palabras, la estabilización de las variables macroeconómicas y su prioridad, el control inflacionario, han sido el cauce de un período de crecimiento lento de la economía, con un alto costo social en términos de ocupación y de deterioro de los servicios básicos del bienestar como son educación y salud.

El análisis de este ensayo parte de considerar que el sistema económico mexicano se ha configurado como un sistema con fuertes desequilibrios estructurales inducidos por el estilo de industrialización, he-

* Profesor Titular, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.

** Maestra en Economía, UAM-Azcapotzalco. Doctora en Economía, SEPI-EST-IPN.

cho que determina la dinámica del subdesarrollo económico en la cual se ha conducido la senda de crecimiento sostenido entre 1940 y 1981. La segunda idea central es que el modelo de industrialización agotó sus posibilidades, y su dinámica dio lugar a un conjunto de desequilibrios macroeconómicos que terminaron por volverla insolvente, situación que apareció en la crisis de 1982. La tercera idea es que el nuevo modelo, lejos de ensanchar los cauces del propio subdesarrollo, los estrecha y los vuelve más vulnerables a la dinámica económica internacional. La cuarta idea es que no obstante el relativo éxito de la política de estabilización, esta puede agotarse por los efectos recesivos que resulten de la acción combinada del modelo de economía abierta y la astringencia de la política económica.

Los esfuerzos se encaminaron entonces en un primer momento a estabilizar la dinámica económica y en un segundo momento a emprender una reforma estructural para dar lugar a la instauración del modelo de economía abierta, cuyo eje es el sector exportador de enclave relativamente diversificado y dominado por la inversión extranjera directa (IED).

Los problemas estructurales de la economía mexicana

Es importante retomar en el análisis las condiciones de desequilibrio estructural y macroeconómico congénitas a la economía mexicana y que explican su carácter y comportamiento subdesarrollado así como sus límites. Si el modelo de industrialización por sustitución de importaciones en un sistema de economía mixta no permitió superar el subdesarrollo, la alternativa del modelo de economía abierta de enclave exportador tampoco puede enfrentar este reto, y solamente está constriñendo los propios cauces de la dinámica del subdesarrollo[1].

Los desequilibrios sectoriales se han agudizado en la medida en que la planta productiva interna obsoleta e ineficiente está condenada al estancamiento y la desarticulación en un amplio espectro de empresas y a la reconcentración de la dinámica económica en empresas corporativas del capital transnacional fundamentalmente. Por otro lado, el sector exportador se diversifica limitadamente y se reconcentra en grandes firmas empresariales donde el peso de la IED es notable. Así se configura un nuevo desequilibrio estructural intersectorial e intrasectorial; el primero se da entre el sector externo y el sector interno de la economía, y el segundo entre el subsector corporativo inserto en los

1 Por subdesarrollo se entiende un proceso de modernización económica parcial y limitado que se inició desde el porfiriato y que continuó con la industrialización por sustitución de importaciones a partir de la Segunda Guerra Mundial, abarcando casi un siglo (1885-1982). El modelo de economía abierta no supera esta modernización parcial; se centra en determinadas ramas y determinadas empresas en cada rama.

distintos sectores y el resto del mundo económico que se ha desplazado hacia un sector informal.

Esta nueva configuración de desequilibrios estructurales ha empezado a crear una mayor desarticulación de la economía e inhibido la potencialidad del crecimiento, constreñido además por los mecanismos recesivos del control inflacionario. La formación de capital ha tendido a caer, el ingreso a reconcentrarse y la propensión al consumo a aumentar, mientras que el nivel de inversión ha descendido en términos reales, con lo cual el crecimiento tiene un comportamiento que oscila entre el estancamiento virtual y el crecimiento moderado.

Además, la contracción del aparato productivo se acompaña de una expansión de la intermediación financiera y comercial. La primera en un contexto de bursatilización acelerada y transnacionalización, la segunda en una doble dinámica de oligopolización en la parte formal y de atomización en la parte informal. Cierto es que la terciarización de la economía ha sido característica del subdesarrollo; la modalidad de ahora es la configuración de dos economías paralelas: la formal con un proceso de concentración de capital, y la informal que se ha desparramado por todo el país.

Los desequilibrios macroeconómicos

Los desequilibrios macroeconómicos surgen de la dinámica del crecimiento y expresan las limitaciones del patrón de formación de capital y la composición del producto y el ingreso que se deriva de esta. La formación de capital ha sido impulsada por la inversión pública para eslabonar a la inversión privada. Sin embargo, el carácter limitado de acumulación tecnológica que el modelo industrializador propició mantuvo la necesidad del concurso estatal para inducir este aspecto. Las desigualdades intersectoriales e intrasectoriales configuraron la concentración del ingreso y el producto en una elite de empresas y familias; la composición del producto definió una alta propensión al consumo y un uso preferentemente consuntivo del excedente económico; ello explica la baja propensión al ahorro y a la inversión y es razón de más para la necesidad estructural de la gestión económica estatal, que suple las carencias del sector privado en garantizar las condiciones para la reproducción y curso del propio subdesarrollo.

El sesgo antiexportador de la industrialización y la desvalorización y estancamiento tecnológico de los bienes primarios dieron pie a que se pasara del período superavitario de los años cuarenta a situaciones deficitarias cada vez más recurrentes, de tal forma que la expansión económica generaba déficit crecientes en la cuenta externa y los períodos recesivos tendieron a aliviar estos déficit e incluso a crear situaciones de superávit.

De esta forma siempre ha habido una presión sobre las reservas internacionales y sobre el tipo de cambio, que a su vez, mediante las devaluaciones, se convierte en fuente de inflación.

El papel estratégico del Estado, ya sea como inversor o gestor económico, se deriva de llenar vacíos que el sector privado nacional no puede ocupar o que no son de interés para las empresas transnacionales (ET) o que se consideran actividades estratégicas y prioritarias. El gasto público se vuelve creciente y los ingresos del Estado se rezagan dada la propia política económica de ingresos y gastos públicos. De esta manera, el presupuesto, en forma necesaria y deliberada, tiene un comportamiento deficitario.

La concentración del ingreso y el uso consuntivo del excedente dejan poco margen a la propensión al ahorro y la inversión interna, que tiene como contraparte los límites a la diversificación económica. Tal situación refuerza la necesidad de la participación del Estado en la formación de capital y el desarrollo de los mecanismos de endeudamiento recurrente para financiar el crecimiento económico. La cuenta de acumulación enfrenta una tendencia estructural que manifiesta la insuficiencia del ahorro interno ante la demanda de inversión y, por tanto, requiere del concurso del ahorro externo y la expansión del crédito interno[2].

La acumulación de déficits recurrentes en los balances macroeconómicos da pie a un endeudamiento constante y creciente, hasta que se llega al límite y la insolvencia económica hace su aparición en un contexto de expectativas a la baja en el crecimiento y a la alza en la inflación, como se expresó en la crisis de 1982.

Surge entonces la reacción al control de los desequilibrios macroeconómicos, y aquí cambia radicalmente la forma de enfocar los análisis por parte de la elite dominante. La idea estratégica de impulsar el crecimiento por la vía del déficit presupuestal para expandir la demanda agregada e impulsar la formación de capital queda relegada, porque en el contexto de agotamiento de la propia industrialización sus efectos dinamizadores se han debilitado por el lado de la expansión del producto y se han fortalecido por el lado del fomento de la inflación.

En esa coyuntura (1982), y los años subsiguientes (1983-1988), el enfoque se va a desplazar a la corrección drástica de los desequilibrios

---

2 Las teorías económicas presentan condiciones ideales en el análisis del mecanismo de reproducción o de crecimiento de un sistema económico. Una de estas condiciones ideales es que la reproducción y el crecimiento del sistema se realiza en una situación de equilibrio. Sin embargo, en la realidad, el mecanismo de crecimiento económico es realizado en situaciones de fluctuaciones cíclicas y, por lo tanto, de un comportamiento en desequilibrio. Los análisis keynesiano, neokeynesiano y post-keynesiano presuponen como condición de equilibrio que el ahorro es igual a la inversión. Este supuesto es útil metodológicamente, aunque la dinámica real sea inestable y el ahorro sea mayor o menor a la inversión.

en los balances macroeconómicos mediante un severo control del gasto público, una *intangible* reforma fiscal, la modificación del mecanismo de ajuste cambiario, el desmantelamiento del Estado empresario, el combate a la inflación monetaria y tardíamente a la inflación residual, en fin: la estabilización mediante la recesión por los problemas de insolvencia.

Es importante señalar que el gobierno de Miguel de la Madrid es la *transición de la transición*, en el sentido de que su política de ajuste va a cambiar del PIRE al PAC y al PSE, los tres programas de política de estabilización diseñados y aplicados en el sexenio de su gobierno. En efecto, el PIRE (1983-1986) mantiene una doble estrategia estructuralista y monetarista; en su declaración de principios conserva la idea de rectoría del Estado en la economía y de economía mixta. Las dificultades para solventar este programa y las limitaciones del control monetario de la inflación obligaron a pasar al PAC (1986-1987), donde la política monetarista de ajuste se adueñó de todo el escenario. Finalmente, con el PSE (1987-1988) se alcanza la doble meta de reducir la inflación y recuperar el crecimiento, aunque la contraparte fue la pérdida de 10 millones de empleos en el sexenio.

El modelo de economía abierta

Tomando como punto de partida en el diagnóstico la insolvencia de las economías subdesarrolladas endeudadas, los desequilibrios macroeconómicos recurrentes, la inflación permanente, la ineficiencia de la gestión económica del Estado y los niveles de corrupción de la administración pública, se diseña un modelo económico denominado *modelo de economía abierta*, y que aquí se precisa como *modelo de economía abierta de enclave exportador*.

Este modelo de crecimiento económico conlleva dos ejes centrales: por un lado, una política de ajuste para controlar la inflación y corregir los desequilibrios en los balances macroeconómicos; por otra parte, la reforma estructural para recuperar el crecimiento y consolidar la senda de expansión de largo plazo.

La política de ajuste entra en un primer momento, y el mecanismo de control de la inflación consiste en inducir la recesión con instrumentos monetarios. Se considera que, una vez obtenida la estabilidad de precios, los agentes internos pueden dinamizar la actividad económica, y con la aplicación de las reformas estructurales tanto el sector exportador diversificado como el concurso de la IED van a sustituir, particularmente, al papel estratégico del Estado y reforzar la dinámica del crecimiento sobre bases de mayor eficiencia económica.

A Miguel de la Madrid le correspondió modificar el rumbo de la economía en el diseño y aplicación de la política de ajuste e iniciar una modificación sustancial: *la desincorporación del Estado empresario*. Le

tocó a Carlos Salinas de Gortari pasar a la segunda fase, consistente en aplicar la reforma estructural para inducir el modelo de economía abierta y consolidar la estabilidad económica manteniendo la política de ajuste económico.

El modelo de economía abierta plantea cuatro ejes de reestructuración básicos: sustituir la rectoría económica del Estado por el automatismo del mercado en todos los ámbitos posibles; instrumentar la apertura económica para desplazar el crecimiento introvertido por el crecimiento extrovertido; reducir, y de ser posible liquidar, el Estado empresario mediante la desincorporación parcial o total de las empresas públicas; y desregular la economía en todos los ámbitos posibles.

La adaptación que se hiciera en el sexenio salinista (1994-2000) parte de las reformas al marco legal constitucional, particularmente, la reforma a los artículos 27 y 123 que son el cimiento mismo del Estado, ya que en esos artículos están fincadas las alianzas históricas que fundaron el proyecto del Estado Nacional Revolucionario. El artículo 27 le da al Estado la facultad de disponer de los recursos naturales, particularmente de la tierra, lo que permitió reformar la propiedad heredada del siglo XIX. Sobre esta base, el Estado Nacional Revolucionario estableció una tenencia de la tierra diversificada con la que selló su alianza con el campesinado, una de las fuerzas emergentes en la crisis revolucionaria de 1910. El artículo 123 es el fundamento de la organización del mercado de trabajo, de la organización sindical y de los derechos y obligaciones de los trabajadores, por tanto signa la alianza con la clase obrera, otra fuerza emergente de la revolución. La modificación de estos artículos es la modificación de las alianzas sociales que han sido el fundamento mismo de la estabilidad del régimen político.

La apertura económica va a conducir al desplazamiento de una tercera alianza, la alianza con los empresarios. Al extrovertir la actividad económica, genera un doble movimiento: por un lado, reconcentra la dinámica del crecimiento en el enclave exportador en manos de grupos corporativos transnacionales y nacionales, y por otro, desplaza al resto de productores agropecuarios medios y pequeños y de empresarios industriales medios y pequeños. Un segundo aspecto de la apertura económica es la apertura financiera, precedida por la reprivatización de la banca y que se consideró importante preservar como núcleo endógeno del crecimiento, pero que ante el embate de la competencia internacional, los errores de manejo bancarios por parte de sus nuevos dueños y la apertura indiscriminada, culminó con la transnacionalización del mercado de dinero.

La desincorporación de las empresas del Estado ha sido parte de la necesidad de reformar la gestión económica de este por los problemas de insolvencia, pero también su desmantelamiento total acarrea un problema importante, el mecanismo público de formación de capital y

de inducción de la acumulación hacia el sector privado endogenizado, ya que la extroversión económica privatizadora no garantiza ser una base adecuada de formación de capital y se vuelve una severa limitante a la acumulación interna de capital.

Finalmente, la disciplina en las finanzas públicas y los limitados ajustes fiscales en un proceso de contracción de las bases de reproducción económica constriñen severamente al Estado. Este, autodesplazado, continúa el desmantelamiento del sistema económico sin modificar las condiciones estructurales del subdesarrollo, sino tan sólo estrechándolas.

La política económica de estabilización

La política económica de estabilización o ajuste macroeconómico se impone en el contexto de la crisis financiera y de crecimiento económico e inflación en 1982. La estrategia de crecimiento sostenido, basada en la exportación de hidrocarburos y la expansión de la demanda agregada por el gasto público, llega al límite de su viabilidad cuando declinan los precios del petróleo y repuntan las tasas de interés. Lo primero impacta en el sector externo generando un fuerte déficit y disminuyendo las reservas internacionales; lo segundo impacta en la voluminosa deuda externa. Ambos aspectos generan devaluaciones recurrentes, inflación sostenida, fuga de capitales e insolvencia financiera; el crecimiento económico se frena bruscamente del 8% en 1981 al -0,1% en 1982, y la inflación repunta del 40 al 100% de un año a otro.

La política económica de estabilización es un conjunto de medidas económicas que tiene por objetivo reorientar las variables macroeconómicas hacia el comportamiento estable y recuperar el crecimiento económico. Las medidas y los instrumentos aplicados, de orden monetario, fiscal, comercial, financiero y laboral, buscan estabilizar los precios, el tipo de cambio, las tasas de interés, los salarios, modificar el gasto público y su estructura, la orientación del financiamiento y la reducción paulatina de los aranceles.

Si bien la política estabilizadora tiene sus antecedentes en las recomendaciones del FMI, en el caso mexicano se ha aplicado en cierta forma y dirección durante el período denominado *desarrollo estabilizador* (1956-1970). Esta estrategia vuelve a ser recomendada por el Consenso de Washington y es acompañada de la estrategia de reforma estructural, con el objetivo central de estabilizar el comportamiento macroeconómico para recuperar el crecimiento y modificar el sistema económico para reencauzar el crecimiento y consolidar su comportamiento sostenido de largo plazo.

El gobierno de Miguel de la Madrid, heredero de la estrategia de estabilización de la experiencia del *desarrollo estabilizador* y presionado por las recomendaciones del FMI, diseña una estrategia mixta en el

PIRE con medidas de corte estructuralista y medidas de corte monetarista. Sin embargo, los problemas de insolvencia y los límites que los mínimos de bienestar le imponen al recorte del gasto público le impiden cumplir plenamente con los objetivos de estabilización, y transita de un programa mixto como el PIRE a un programa monetarista como el PAC, de una visión monetarista para controlar la inflación como en el PIRE y el PAC a una visión mixta en el PSE; se redescubre el componente residual de la inflación que la visión monetarista del FMI y del BIRF se han negado a ver, razón por la cual, finalmente, la inflación empieza a descender en 1988 para mantener esta tendencia dominante hasta la fecha, con repuntes en 1993, 1995 y, al parecer, en 2004.

El comportamiento zigzagueante de las variables macroeconómicas durante el sexenio 1982-1988 y el resultado tardío del control inflacionario revelan las vicisitudes que enfrenta el régimen en curso de inestabilidad en los precios del petróleo y las tasas de interés, de renegociación de la deuda externa, de límites al recorte presupuestal, del *boom* bursátil y su estrepitosa caída, hechos que obligan a rediseñar tres veces la política económica de estabilización.

El gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) encuentra una economía en vías de estabilización; con el PND mantiene los cauces de la política estabilizadora y emprende la reforma estructural en forma organizada, inicia las reformas del marco legal, continúa la estrategia de desincorporación de las empresas públicas, reduce la gestión económica del Estado, liberaliza el comercio y el sector financiero, y profundiza la apertura comercial con la firma del TLCAN.

En este período se afianza la tendencia descendente de la inflación, se recupera el crecimiento, se frena la tasa de desempleo y se reduce la pérdida del salario real. Sin embargo, la represión selectiva a la oposición política, el desgaste de la sucesión presidencial, el crimen de Estado cometido contra el candidato del PRI, la rebelión zapatista, el uso poco claro del fondo de contingencia de 50 mil millones de dólares producto de la venta de las empresas públicas (la banca, principalmente) deslucen los resultados económicos obtenidos.

Le corresponde al gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) asumir el costo del error de política económica, justificado por circunstancias políticas de coyuntura y ambiciones personales del gobierno saliente, de aplazar la devaluación del tipo de cambio para anclar el control de la inflación en su sobrevaluación. Finalmente en diciembre, la devaluación tardía forzada por las circunstancias y aplicada sin una consulta adecuada con los inversionistas propició el llamado "error de diciembre", que se añadió a la pérdida de confianza que generaron los problemas políticos de 1994, que ya habían propiciado la fuga de capitales y el deterioro de la estabilidad económica. Por tanto, el célebre error de diciembre fue la gota que derramó el vaso y precipitó la depre-

sión de 1995 y el repunte inflacionario, donde el problema de la insolvencia financiera hizo su aparición nuevamente.

En el curso del gobierno de Zedillo la recuperación de la estabilidad financiera y la reconsolidación de la política de estabilización se vuelven prioritarias por las circunstancias, a la par que la continuación de las medidas de reforma estructural sigue su curso.

En 1995 el gobierno zedillista consigue un préstamo de contingencia con Estados Unidos de 50 mil millones de dólares que será refinanciado con las exportaciones petroleras del sexenio, reprograma el pago y el servicio de la deuda externa y consigue reducir su participación relativa en el PIB. Sin embargo, el endeudamiento interno crece y los pasivos acumulados en la banca comercial durante el sexenio anterior detonan la crisis de 1998, situación que es solventada con la estrategia del blindaje financiero, que consiste en enfrentar los pasivos internos con los fondos de pensiones y préstamos de contingencia, aplazando la crisis de insolvencia para los años 2004 y 2005, y asumiendo el gobierno la responsabilidad de estos pasivos a través de un programa denominado FOBAPROA y la constitución del organismo gubernamental denominado IPAB.

En la versión del PND zedillista se hacen ajustes a la estrategia de política económica del salinismo, se prioriza nuevamente el ahorro interno sobre el ahorro externo, se focaliza más el combate a la pobreza extrema por la falta de recursos, se fomenta la inversión y formación de capital y se mantienen las medidas de control del gasto, restricción monetaria y flexibilidad en el tipo de cambio.

El comportamiento de las variables macroeconómicas se vuelve a estabilizar, la inflación tiende a reducirse, se recupera el crecimiento económico y se alcanza el nivel más alto de crecimiento de todo el período entre 1996 y 2000 (5,6% anual).

De esta forma, se configura ya una onda cíclica de largo plazo en la ruta del crecimiento económico definida por una recesión en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1987), una recuperación moderada en el sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994), una abrupta depresión al inicio del sexenio de Zedillo (1995), una franca recuperación inmediata (1996-2000) y la irrupción de una nueva recesión en la actual gestión de Vicente Fox.

Cuadro 1
Periodización histórica de la economía mexicana

Tiempo histórico	Etapa histórica	Características generales
1876-1910	Porfiriato	Surgimiento de la economía subdesarrollada con la conformación de un sector primario exportador y un sector de servicios

Cuadro 1 - Continuación

Tiempo histórico	Etapa histórica	Características generales
1910-1940	Transición revolucionaria	Guerra Civil (1910-1920). Reestructuración del Estado y del régimen político (1921-1934) y reforma estructural del cardenismo (1934-1940)
1940-1982	Industrialización por sustitución de importaciones y crisis de industrialización	Industrialización (1940-1970), crisis de la industrialización (1970-1982)
1982-1988	Transición al modelo de economía abierta	Políticas económicas de ajuste macroeconómico para la estabilización económica
1988-2006	Consolidación del modelo de economía abierta	Reforma económica de Estado

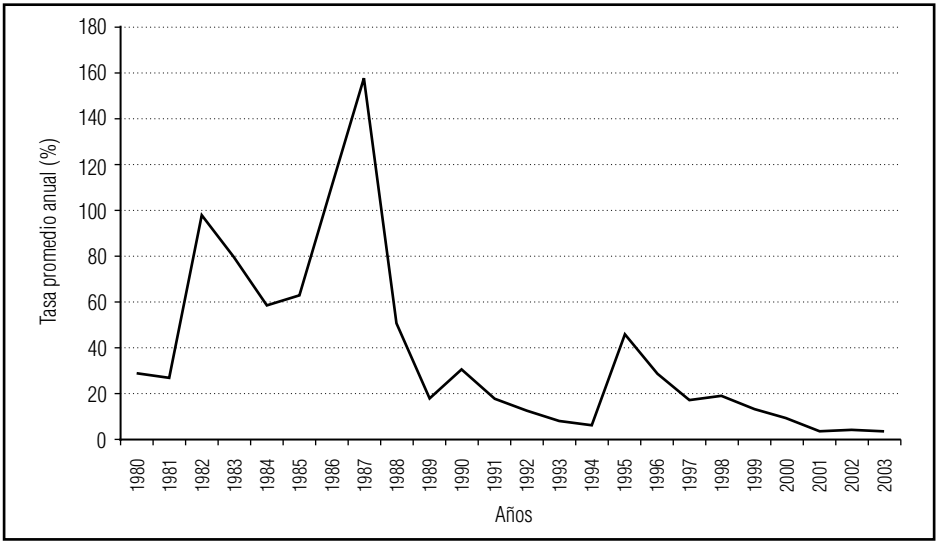
Fuente: Elaboración propia.

El comportamiento de las variables macroeconómicas

La experiencia en el caso de México de mantener un control de la inflación vía políticas de estabilización se hace latente en 1982, cuando la crisis económica que enfrentaba la economía mexicana se debía en cierta medida a la ineficiente administración de la política macroeconómica interna, ya que había señales anteriores a la crisis de 1982 que indicaban la necesidad de una política de ajuste fiscal, porque los ingresos por la venta de petróleo se habían reducido debido a la baja en los precios (esta caída de precios provocó una escasez de divisas por exportación: se exportaron más barriles a menor precio y, por tanto, se generó una insolvencia para pagar las altas tasas de interés de los capitales que se pidieron prestados para desarrollar la industria petrolera). Pero ello no se llevó a cabo bajo la consideración de que se trataba de un momento coyuntural y que los precios volverían a repuntar a la alza. Sin embargo, sucedió lo contrario; los precios internacionales continuaron a la baja, obligando a que el ajuste fiscal fuera más abrupto en 1982 y redundando en un mayor costo económico y social. En esa situación, el presidente Miguel de la Madrid replanteó como objetivo de su administración corregir los desequilibrios fiscales, controlar la inflación y enfrentar el problema del endeudamiento externo.

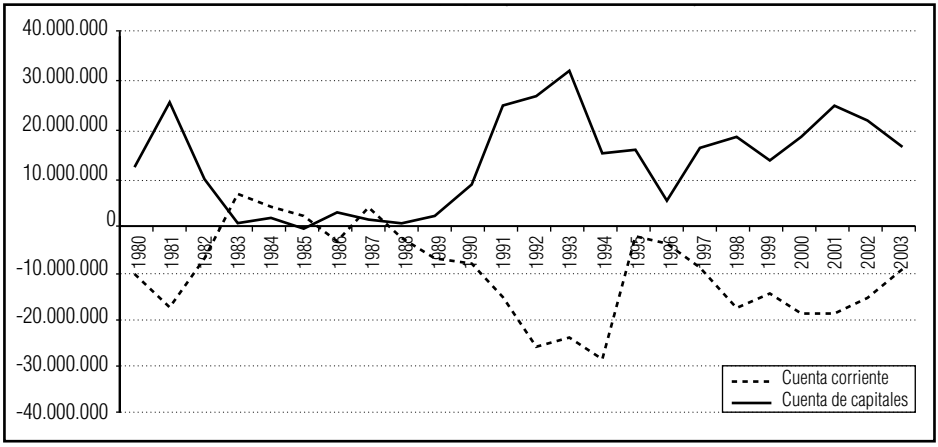
Si bien es cierto que los programas de estabilización se basan en el control de la inflación, esta ha tenido efectivamente una reducción (como se puede observar en el Gráfico 1), ya que en 1982 cifró 99% y disminuyó al 51,2% en 1988, hasta ubicarse en el 4,1% en 2003. Sin embargo, ello ha implicado una política monetaria orientada a la captación de recursos financieros, por lo que se ha favorecido la entrada de capitales vía inversión en cartera (como puede observarse en el Gráfico 2), donde el déficit en la cuenta corriente es recurrente mientras la cuenta de capitales observa un superávit, debido al proceso de liberalización financiera completado en el gobierno de Salinas (1992).

Gráfico 1
Inflación



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de México.

Gráfico 2
Balanza de pagos (millones de dólares)



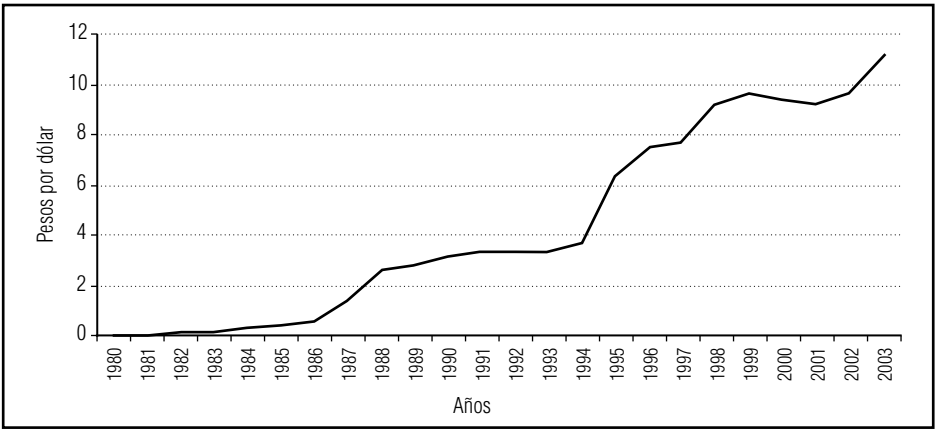
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de México.

Durante el período mencionado, los instrumentos de deuda como los CETES, BONDES, TESOBONOS y AJUSTABONOS pueden ser adquiridos en el 100% por los inversionistas extranjeros, siendo estos los instrumentos de financiamiento del déficit público. Aunado a esto, el

comportamiento de la banca universal –conformada por las corporaciones financieras que realizan operaciones en la banca comercial– y de la banca de inversión, establece un conglomerado financiero que a la vez que realiza operaciones de inversión diversifica riesgos, a través del mercado de futuros, diseñando distintos portafolios de inversión y derivados financieros que permitan administrar los riesgos de las crisis financieras recurrentes por la falta de liquidez y manejos discrecionales de los recursos monetarios de los ahorradores por parte de la banca de inversión, regulados y autorizados por el Banco de México (Banxico) y legislados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

No obstante, esta política de liberalización financiera tiene sus debilidades, ya que depende de las tasas de interés internacional y de los tipos de cambio, así como de los recurrentes financiamientos por parte del FMI al gobierno mexicano a través de los Derechos Especiales de Giro (DEG), que se componen de divisas como el dólar americano, el yen japonés, la libra esterlina y el euro, para equilibrar la balanza de pagos. Y el instrumento más socorrido es la devaluación del peso contra el dólar, como se muestra en el Gráfico 3.

Gráfico 3
Tipo de cambio



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de México.

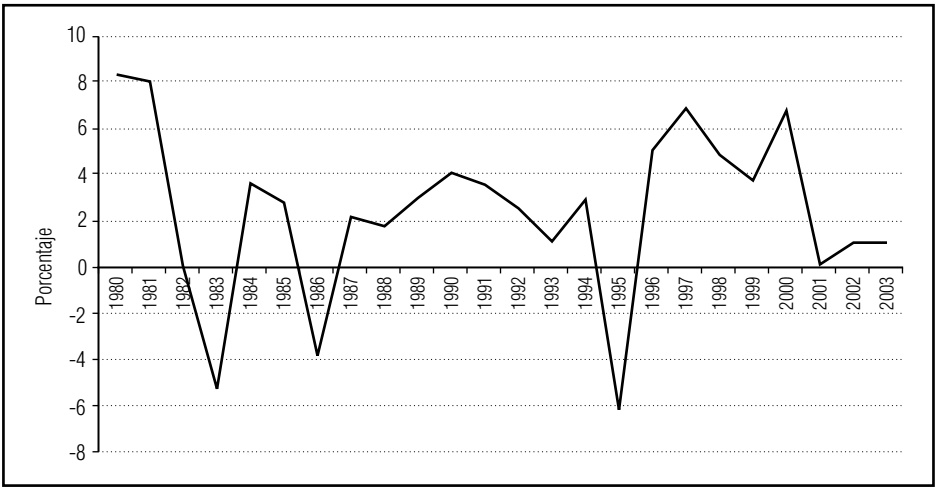
Como es sabido, el proceso de devaluación es correctivo en el corto plazo y hace competitivos a los productos de exportación vía precios temporales; por otro lado, encarece las importaciones y con ello salda el déficit en cuenta corriente a corto plazo. Pero la pérdida de poder adquisitivo de México frente al resto del mundo se eleva y es así como hoy tenemos un tipo de cambio sobrevaluado de 11,20 pesos por dólar, lo que derivará en otro proceso de ajuste de la balanza de pagos vía devaluación, para hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos

generados, por no hacer una evaluación adecuada de las variables macroeconómicas y dejarlas al manejo arbitrario e ineficiente de las instituciones y los hacedores de la política monetaria de este país.

Las directrices de dar prioridad al control de la inflación y no al crecimiento económico tienen un resultado negativo en la tasa de crecimiento de la inversión bruta total, que cifra 5,78% en el período (1980-2003), y se traduce en un crecimiento del PIB real promedio del 2,2%, mientras que el PIB per cápita apenas crece ligeramente, en el 0,3%; ello demuestra que el modelo de control de inflación tiene un efecto adverso en el salario, ya que este apenas mantuvo un crecimiento moderado del 2,5% en el salario medio, y del -5,3% en el salario mínimo.

Como puede verse en el Gráfico 4, la tasa de crecimiento del PIB describe un comportamiento inestable donde se alternan recesiones, depresiones, períodos de crecimiento moderado y nuevamente una recesión.

Gráfico 4
Tasa de crecimiento del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de México.

El período más inestable es el sexenio de Miguel de la Madrid, ya que se alterna la recesión de 1982 con la depresión de 1983, una recuperación moderada en 1984 y 1985, la recesión de 1986-1987 y los inicios de la recuperación en 1988 hasta prácticamente 1994, ya en el período de Carlos Salinas de Gortari. El sexenio de Zedillo se inicia con una grave depresión en 1995 y una rápida recuperación económica de 1996 al año 2000. A partir de 2001 hasta 2003, la economía mexicana vuelve a entrar en un período recesivo.

Por tanto, el costo del ajuste y del control de la inflación en el período de estudio ha sido absorbido por las unidades familiares domésticas de este país a través de la pérdida de empleos y pérdida en el salario real, vía reducción del salario monetario y no monetario (donde se incluyen el aumento en los precios de los bienes y servicios públicos) y disminución de las transferencias, así como a través de un aumento en los impuestos directos e indirectos y la pérdida de empleos, todo en aras de cumplir con el objetivo de reducir el gasto público y disminuir el déficit fiscal, premisas de los programas de estabilización económica en México. Así, los objetivos de la política macroeconómica hoy en día se encuentran en el conflicto de continuar controlando la inflación o establecer las condiciones para hacer eficientes las unidades productivas del sector interno y externo. La economía mexicana no cuenta con una estrategia de cambio estructural, y dejadas a los vaivenes de las imperfecciones del mercado las unidades productivas han demostrado una incapacidad para elevar el empleo y el nivel de vida de la sociedad mexicana. Debe realizarse una evaluación para propiciar una incorporación de la economía mexicana al proceso de globalización en una vía más equitativa.

El balance de la transición económica 1982-2004

El subdesarrollo económico sigue siendo la piedra angular de economías como la mexicana. La modificación de este problema implica dos cambios profundos: el primero en el orden interno, que se orienta a generar un proceso de diversificación económica sostenida y remodernizadora de largo plazo con una profunda reforma del papel del Estado en la acumulación de capital interna y la configuración de un sector exportador competitivo; el segundo, una reorientación en la reinserción de la división internacional del trabajo que pueda negociar con el mundo desarrollado el concurso de la IED y los términos del comercio internacional y el flujo de capitales en un sistema económico mundial más equitativo y, por ende, más estable.

Se ha planteado un falso dilema ideológico de Estado versus mercado. La realidad del sistema económico requiere tanto una reforma de Estado como una modernización del sistema económico. La regulación excesiva del Estado debe limitarse a una regulación eficiente; el automatismo del mercado como panacea de los problemas económicos es una quimera; en la realidad, los mercados son imperfectos e impulsan la desigualdad social.

La globalización económica se da entre economías desiguales y no se han diseñado mecanismos de Estado o supranacionales que las contrarresten. En ese contexto, la globalización ha profundizado la desigualdad social del desarrollo y el subdesarrollo, y al interior de las economías subdesarrolladas.

Las limitaciones del subdesarrollo precedente no las supera la economía abierta en el contexto de globalización por los cauces que ha generado: un sector exportador con una diversificación limitada y la IED como promotora fundamental del crecimiento. Se requiere más que nunca una participación eficiente del Estado en el mecanismo de formación de capital y de incubación de empresas modernas en estrecha asociación con el empresariado nacional. Sin la acción del Estado, la capacitación de la población, la promoción del progreso técnico, la conformación de un nuevo empresariado eficiente, la formación de capital y el crecimiento económico continuarán rezagados.

El *modelo de economía abierta de enclave exportador* induce una modificación estructural que, lejos de ensanchar los cauces del crecimiento para superar el subdesarrollo cualitativa y cuantitativamente, más bien conduce a estrechar los cauces de un subdesarrollo extrovertido, análogo al que se dio ya en el período 1885-1930 en México y América Latina. En otras palabras, es una puesta en escena de una nueva dinámica del crecimiento en condiciones de subdesarrollo pero por una senda más limitada, ya que las fuentes de crecimiento se desplazan al exterior, los frutos del progreso técnico se reconcentran y el sector interno se vuelve un vasto campamento de economía informal y subempleo, como resultante de la exclusión y la involución económicas que el modelo genera.

Los esfuerzos de estabilización económica conducen entonces a ordenar el campo de esta forma de crecimiento y progreso limitados. El enorme costo social no puede ser compensado con la garantía de que el sacrificio de hoy es por un mañana mejor. Es un tiempo aciago donde el pasado pareciera olvidarse (el fin de la historia), el presente es precario (lo importante es sobrevivir al precio que sea) y el futuro se cancela para un amplio espectro de la población, salvo para el núcleo de empresas y familias que se han adueñado del presente y el porvenir globalizados.

Referencias de siglas

BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
ET	Empresas Transnacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
IED	Inversión Extranjera Directa
IPAB	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
PAC	Programa de Aliento al Crecimiento
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PSE	Programa de Solidaridad Económica
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Bibliografía

Ayala, E. J. 2001 *Economía del sector público en México* (México DF: Esfinge).

Banco de México 2004 *Indicadores Económicos* (México DF: Banco de México).

Bazdresch, C. et al. 1993 "México: auge, crisis y ajuste" en *Lecturas del trimestre económico* (México DF: Fondo de Cultura Económica) Vol. 2 y 3, Nº 73.

Castaings Teillery, J. 1994 *México: economía, mito y poder* (Iztapalapa: UAM-Iztapalapa).

Cordera, R. 1984 *Lecturas del trimestre económico* (México DF: Fondo de Cultura Económica) Nº 39.

García Alba, I. P. 1993 *Testimonios de política económica, 1982-1988* (Azcapotzalco: UAM-Azcapotzalco).

Loyola, A. A. 1989 *Los desafíos de la economía mexicana* (México DF: Ecasa).

Lustig, N. 1996 *Hacia la reconstrucción de una economía* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Ortega, M. et al. 2000 *El último gobierno del PRI: balance del sexenio zedillista* (México DF: Itaca).

Robles, J. y Salinas, E. 2004 "Balance de la economía mexicana 1994-2003" en *El Cotidiano* (México DF: UAM-Azcapotzalco) Nº 125.

Toledo, P. A. 1994 "México: un balance económico de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)" en *Mundos en Desarrollo*, Nº 87.

Valenzuela, F. J. 1994 *Crítica del modelo neoliberal* (México DF: FE-UNAM).

Villarreal, R. 1986 *La contrarrevolución monetarista* (México DF: Fondo de Cultura Económica/Océano).

Villegas, H. E. y Ortega, O. R. M. 2002 *Sistema financiero de México* (México DF: McGraw Hill).

Delgado Wise, Raúl; Mañán García, Oscar. **Migración e integración México-Estados Unidos. Clivajes de una relación asimétrica.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/18DelgadoW-MananG.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Raúl Delgado Wise*
Oscar Mañán García**

Migración e integración México-Estados Unidos

Clivajes de una relación asimétrica

En inmensas caravanas, marchan los fugitivos de la vida imposible. Viajan desde el sur hacia el norte y desde el sol naciente hacia el poniente. Les han robado su lugar en el mundo. Han sido despojados de sus trabajos y sus tierras. Muchos huyen de las guerras, pero muchos más huyen de los salarios exterminados y de los suelos arrasados. Los náufragos de la globalización peregrinan inventando caminos, queriendo casa, golpeando puertas: las puertas que se abren, mágicamente, al paso del dinero, se cierran en sus narices. Algunos consiguen colarse. Otros son cadáveres que la mar entrega a las orillas prohibidas, o cuerpos sin nombre que yacen bajo tierra en el otro mundo adonde querían llegar.

Bocas del tiempo
Eduardo Galeano

Introducción

La migración México-Estados Unidos cuenta con una larga historia que data de finales del siglo XIX y se caracteriza por su carácter masivo, su unidireccionalidad y vecindad. En este largo interregno se suceden diferentes políticas y agendas bilaterales, que a su vez se asocian a diversas modalidades de integración entre ambos países (Durand, 2005).

* Director del Doctorado en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

** Doctorando en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

En particular, el proceso de integración que se desencadena a mediados de los ochenta con las reformas económicas liberalizadoras[1], y que se profundiza con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, transmuta de forma importante los vínculos dependientes de la economía mexicana respecto de su vecina del norte. A pesar de que la experiencia de México es rescatada por los organismos internacionales como la más exitosa de América Latina en cuanto a su vocación exportadora (CEPAL, 2002b), lo cierto es que –como nos proponemos demostrar– acrecienta su vulnerabilidad económica y social respecto a la economía norteamericana. La dinámica y fisonomía particular de la migración internacional desde la década del noventa hasta la actualidad dan fe de ello.

A pesar de los discursos liberalizadores que pregonaban una ola transnacionalizadora de factores productivos, los controles migratorios se hicieron, en contrapartida, más severos. Ello, paradójicamente, lejos de impedir exacerbó los flujos poblacionales y los calificó para las reestructuraciones económicas de ambas economías. Es nuestro interés develar las fortalezas y debilidades de este modelo de integración, tanto para EE.UU. como para México. En el primero de los casos, la migración se asocia al papel estratégico asignado a la fuerza de trabajo mexicana en el concierto de la reestructuración industrial estadounidense, tanto al interior del país como allende las fronteras. En el segundo, la exportación de mano de obra implica una válvula de escape en un contexto de inminente achicamiento del mercado laboral, sirviendo como factor de distensión de problemas sociales.

Las tentativas de negociación bilateral entre ambos países en materia migratoria tampoco rescatan las urgencias y exigencias de los ciudadanos mexicanos, sino que, fundamentalmente, atienden a los requerimientos de la geopolítica del gobierno de EE.UU. En otro orden, los vaivenes económicos internacionales y el surgimiento de nuevas zonas atractivas para el capital estadounidense han impactado largamente en amplios sectores de la economía de exportación mexicana y colocan en jaque a toda la macroeconomía edificada para tales fines. El modelo de integración regional perseguido por EE.UU., a diferencia de la Unión Europea (UE), entraña una serie de contradicciones que afloran, con desprejuiciada nitidez, a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

Para los fines analíticos planteados, el trabajo se subdivide en cinco apartados. El primero traza un panorama actual de la migración México-EE.UU., poniendo de relieve su importancia estratégica y principales

1 Algunos trabajos que detallan las reformas estructurales de la economía mexicana son: Aspe (1993); Lustig (1992); Guillén (1997); Valenzuela Feijóo (1991; 1996).

cambios cualitativos. El segundo desenmascara las principales aristas de la modalidad de integración entre ambos países. El tercero busca discernir la dialéctica particular que se genera en dicho contexto entre el crecimiento exportador del país y la migración internacional. El cuarto analiza el contenido y alcances de la agenda bilateral en materia migratoria y el *locus* que esta avala en cada uno de los países. Finalmente, el quinto apartado hace una breve referencia a las respuestas y procesos de creación de alternativas surgidas desde la base de la comunidad emigrante.

La escalada migratoria México-EE.UU. Una realidad insoslayable e inquisitiva

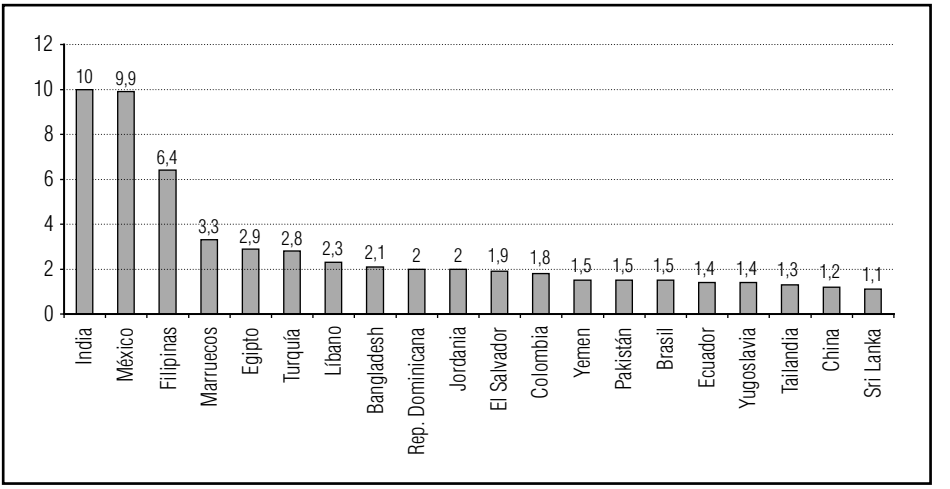
Aun cuando la migración laboral México-EE.UU. es un fenómeno que cuenta con una larga historia, en su fase actual se caracteriza por exhibir un dinamismo sin precedentes incrementado con la puesta en vigencia del TLCAN. Basta señalar, en este sentido, que el flujo migratorio internacional anual neto correspondiente a la última década es diez veces superior al registrado dos décadas atrás (Tuirán et al., 2001). Tal dinámica conlleva también transformaciones cualitativas de primer orden en la geografía migratoria (diversificación de las regiones de origen y destino así como una mayor *presencia* de las zonas urbanas), el espectro ocupacional de los trabajadores transfronterizos (nuevos ámbitos de inserción en el mercado laboral estadounidense), los patrones migratorios (edad, sexo, escolaridad, posición en el hogar, tiempo de estancia, estatus legal, etc.) y las remesas (monto, mecanismos de envío/recepción, usos e impactos).

Para dar una idea de la magnitud alcanzada por el fenómeno, las siguientes cifras resultan más que elocuentes:

- Siendo EE.UU. el país que cuenta con los niveles más elevados de inmigración en el mundo, el contingente de inmigrantes mexicanos constituye, con mucho, el núcleo mayoritario (28,7%) (CONAPO, 2002).
- La población de origen mexicano que reside en el vecino del norte es de 25,5 millones de personas, entre emigrantes –documentados o no– nacidos en México (9,5 millones) y ciudadanos norteamericanos de ascendencia mexicana (CONAPO, 2002).
- De acuerdo con estimaciones de Rodolfo Corona, en el último quinquenio un promedio anual de 370 mil mexicanos establecieron su residencia en EE.UU. Esta cifra equipara, prácticamente, a México con China como principales emisores de emigrantes (*settlers*) del orbe. Nótese la diferencia poblacional de 1 a 13 entre uno y otro país (FPNU, 2002).
- El número de migrantes temporales (*sojourners*) se estima entre 800 mil y un millón por año (Tuirán, 2002).

- De acuerdo con las estimaciones más recientes del Banco Mundial, México prácticamente se equipara a India como principal receptor de remesas del mundo, con un monto total de envíos de casi 10 mil millones de dólares en 2002 (Banco Mundial, 2003).
- La frontera entre los dos países –cuya extensión es de poco más de 3 mil kilómetros– es la más transitada del planeta, con alrededor de un millón de cruces diarios (Embajada de los Estados Unidos en México, s/f).

Gráfico 1
Principales países receptores de remesas de sus migrantes, 2001 (miles de millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial (2003).

Por su parte, los datos derivados del Census Bureau del año 2000 en EE.UU. (Bureau of Census, 2000) develan importantes cambios cualitativos experimentados recientemente por el fenómeno:

- Si bien la intensidad de la migración internacional varía territorialmente, el 96,2% de los municipios del país registra algún tipo de vínculo con la migración internacional. Algo similar ocurre en EE.UU., donde la población residente de origen mexicano –no obstante estar concentrada en un puñado de estados– tiene presencia en prácticamente todo el país, incluyendo Alaska y Hawai, donde radican poco más de 100 mil mexicanos.
- El 55% de la población de 15 años y más, nacida en México y residente en EE.UU., cuenta con una escolaridad de secundaria completa o más. Esta cifra baja al 40,7% en el núcleo de migran-

tes temporales o circulares y se eleva al 71,8% al considerar todo el espectro de la población de origen mexicano establecida en aquel país. La media nacional correspondiente es del 51,8%, lo que significa que –en términos generales y al contrario de lo que comúnmente se supone– se está yendo más fuerza de trabajo calificada de la que tiende a quedarse en el país. Ello pone de relieve el carácter selectivo inherente a la migración internacional.

- Un tipo de desplazamiento poco visible y que se sale de los estereotipos de la migración laboral es el correspondiente a los mexicanos residentes en EE.UU. que cuentan con un nivel de escolaridad equivalente a licenciatura o posgrado. En este caso, el monto asciende a poco más de 250 mil personas y responde a lo que se denomina "fuga de cerebros".
- El porcentaje de ocupación de la población económicamente activa de mexicanos establecidos en EE.UU. supera en 15 puntos al registrado por la población que vive en el país.
- La masa de trabajadores migratorios nacidos en México que cuenta con ocupación formal en el vecino del norte es de aproximadamente 5 millones; monto equivalente a una cuarta parte de la población empleada en el sector formal del país.
- El 36,2% de los inmigrantes de origen mexicano trabaja en el sector secundario (por ejemplo, industrial), mientras que en México sólo lo hace el 27,8% (INEGI, 2000). Esta situación contrasta con la visión estereotipada del migrante como trabajador agrícola –sólo el 13,3% de los migrantes de origen mexicano trabaja en el sector primario–, mostrándonos un cambio fundamental en el mercado laboral transfronterizo.

A la par de estas características, se aprecia asimismo un significativo incremento en el flujo de remesas enviadas a México, las cuales se *quintuplicaron en el curso de la última década* para alcanzar en 2003 un máximo histórico de 13.266 millones de dólares (ver Cuadro 1). Ello no sólo consolida la posición de México como principal receptor de remesas o "migradólares" en el mundo junto con India, sino que sitúa a la exportación de fuerza de trabajo como la tercera fuente de divisas del país, con una contribución a la balanza de pagos que supera la correspondiente al turismo y a las exportaciones agropecuarias.

La trascendencia de las remesas como factor compensatorio del desequilibrio externo se vuelve aún más evidente si se analiza la contribución neta de cada sector a la generación de divisas. En este caso, las remesas representan la segunda fuente de ingresos netos, después del petróleo. Incluso, a raíz de la caída en los precios internacionales del petróleo en 1998 y 2001, tales ingresos llegaron a colocarse en el primer sitio.

Cuadro 1
Generación de divisas (millones de dólares)

Año	Sector de origen				
	Remesas	Turismo	Petróleo	Manufacturas	Agropecuario
1991	2.660	4.340	8.166	32.307	2.373
1992	3.070	4.471	8.307	36.169	2.112
1993	333	4.564	7.418	42.500	2.504
1994	3.475	4.855	7.445	51.075	2.678
1995	3.673	4.688	8.423	67.383	4.016
1996	4.224	5.287	11.654	81.014	3.592
1997	4.865	5.748	11.323	95.565	3.828
1998	5.627	6.038	7.134	106.550	3.796
1999	5.910	5.869	9.928	122.819	4.144
2000	6.572	5.953	16.383	145.261	4.263
2001	8.895	6.538	12.799	141.346	4.007
2002	9.814	6.695	14.476	142.031	3.866
2003	13.266	7.252	18.654	143.031	4.665

Fuente: Elaborado en base a datos del Banco de México, Bancomext (2002-2003) e INEGI.

Cuadro 2
Aportación al saldo comercial neto (millones de dólares)

Año	Sector de origen				
	Agropecuario	Petróleo y gas	Manufactura	Turismo	Remesas
1991	242	7.030	-14.660	1.905	2.660
1992	-746	6.896	-22.066	1.788	3.070
1993	-129	6.054	-19.068	1.948	3.333
1994	-693	6.265	-23.350	2.305	3.475
1995	1.373	7.507	-117	3.028	3.673
1996	-1.079	10.469	-124	3.327	4.224
1997	-345	9.227	-6.023	3.710	4.865
1998	-976	5.406	-9.881	3.760	5.627
1999	-554	8.954	-10.363	3.768	5.910
2000	-582	11.337	-18.638	3.990	6.572
2001	-1.229	7.764	-17.293	3.771	8.895
2002	-1.509	8.153	-13.845	3.947	9.814
2003	-1.067	14.406	-14.406	4.416	13.266

Fuente: Elaborado en base a datos del Banco de México, Bancomext (2002-2003) e INEGI.

Que las remesas hayan logrado escalar a esta posición, erigiéndose en la fuente de divisas que registra el crecimiento más consistente a lo largo de la década del noventa, no sólo las hace más visibles y apetecibles para el capital financiero internacional, sino que pone en claros aprietos a los apologistas del "milagro" exportador mexicano: ¿cómo encubrir ahora, ante la contundencia de estas evidencias, la naturaleza subdesarrollada de la economía o el carácter profundamente asimétrico de las relaciones de intercambio que se tejen con el capitalismo estadounidense?

Al trasladarnos al plano social, la importancia estratégica de la migración no sólo se ratifica, sino que se redimensiona, ya que, como bien lo destaca Rodolfo Corona, "el fenómeno migratorio y las remesas constituyen aspectos generalizados en la vida del país, pues involucran a uno de cada cinco hogares mexicanos" (Corona, 2001). Dicha situación se acentúa en las zonas rurales de nueve entidades del centro-occidente, donde la proporción asciende a uno de cada dos hogares.

El verdadero rostro del intercambio comercial México-EE.UU.

Al examinar las exportaciones mexicanas, lo primero que llama la atención es el elevado dinamismo y peso específico alcanzado por las empresas maquiladoras, concebidas como plantas de ensamble asociadas a procesos productivos internacionalizados, con muy escasa integración a la economía nacional. De 1982 a 2003, las ventas al exterior de la industria maquiladora se multiplicaron por 25, para alcanzar en el último año una proporción cercana a la mitad del total de las exportaciones manufactureras (47%). Más todavía, esta proporción llegó a ascender al 54% si se considera exclusivamente el excedente de exportación, es decir, la diferencia entre el valor de las exportaciones y sus requerimientos de importación (Cypher, 2001). Aunado a esto, se aprecia también un crecimiento espectacular de la manufactura sin maquila, cuyas exportaciones se incrementaron 20 veces en el mismo lapso. Y algo por demás significativo es que en algunos de sus segmentos más dinámicos, como el automotor, se observan ciertas tendencias a la maquilización, bajo una lógica de segmentación y deslocalización industrial con un altísimo componente importado. Los vehículos exportados a EE.UU. tienen entre el 85 y 90% de sus componentes importados (Unger, 1990).

Otra pieza importante de este peculiar engranaje es la abrumadora presencia –estimada entre el 65 y 75%– del comercio intra-firma con EE.UU. (Baker, 1995), cuestión que además de contravenir el "libre juego del mercado" pregonado por la ortodoxia económica pone de relieve el carácter subordinado de la economía mexicana a la estrategia competitiva de las empresas estadounidenses. No debe perderse de vista que el concepto de producción compartida inherente al comercio intra-firma no implica utilidades com-

partidas. Los precios de exportación en este tipo de comercio son fijados artificialmente por las compañías sin declarar "utilidades", lo que posibilita no sólo una transferencia neta de ganancias al exterior, sino que incluso permite subsidiar, con cargo a la economía mexicana, cada empleo generado.

A pesar de la fuerza con la que la economía mexicana se vuelca hacia las exportaciones –cuyo monto se eleva de 22 a 165 mil millones de dólares, entre 1982 y 2003[2]–, ello no contribuye a mitigar el agudo problema del déficit externo sino que, por el contrario, se traduce en una expansión aún mayor de las importaciones. Resulta particularmente revelador que de 1988 a 1994 las exportaciones manufactureras crecieran a una tasa media anual (5%) menor a la mitad de la registrada por las importaciones de dichos productos (12%). A tal grado opera esta tendencia que Enrique Dussel (1996) se refiere a dicha modalidad de industrialización como "orientada a las importaciones". Y aunque la dinámica importadora se interrumpe momentáneamente con la crisis de 1995, se reanima de 1998 a 2003 con un déficit promedio de 7,5 mil millones de dólares por año. Todo lo anterior acota y relativiza los alcances de la nueva dinámica exportadora, dejando claro que se trata de un proceso que, en contraste con lo que supondría el tránsito hacia un patrón secundario-exportador (es decir, especializado en las exportaciones manufactureras, que estaba en los sueños más caros de las propuestas estructuralistas cepalinas), no se eslabona con la economía interna y minimiza sus impactos multiplicadores sobre la misma.

Es evidente que al segmento mayoritario del comercio exterior mexicano –aquel que se inscribe en la órbita del comercio intra-firma y que engloba preponderantemente al sector maquilador– le queda grande la categoría de exportación manufacturera, puesto que lo que se vende al exterior es en el fondo *fuerza de trabajo* sin que esta salga del país (Tello, 1996). De ahí que, tras el velo del supuesto avance en la perspectiva secundario-exportadora, se encubra el achicamiento de una parte de la economía, a la que se reduce y compele a fungir como reserva laboral para el capital foráneo.

El tipo de especialización que tiene lugar en el marco de esta modalidad de integración guarda una clara relación con la exportación directa de fuerza de trabajo de México hacia EE.UU. –vía migración laboral–, imprimiendo un sello característico a la naturaleza del intercambio comercial entre ambas naciones. En uno y otro caso implica una *pérdida neta* para el país. La maquila implica la *transferencia neta de ganancias al exterior*, en tanto que la migración priva a la economía mexicana de la principal mercancía para la acumulación de capital.

---

2 Según el grupo de trabajo conformado por SHCP, Banco de México, Secretaría de Economía e INEGI.

Este análisis sobre la naturaleza de la reinserción de la economía mexicana en la órbita del capitalismo estadounidense nos lleva a, por lo menos, dos conclusiones. En primer lugar, la *fuerza de trabajo* constituye la principal mercancía de exportación del país, con una contribución neta a la balanza comercial superior a los 31,6 mil millones de dólares en 2003. Para esta estimación se considera tanto el saldo externo neto de la industria maquiladora, en su calidad de indicador aproximado de la exportación indirecta de fuerza de trabajo, como las remesas derivadas de la exportación directa de fuerza de trabajo. México exporta también *recursos naturales* (principalmente petróleo) y *activos*. Hacia esto último –la adquisición de activos a precios de remate provenientes sobre todo de la privatización de empresas públicas– se ha dirigido el grueso de la inversión extranjera directa, contribuyendo a la concentración y centralización del capital de las grandes empresas transnacionales. Vale agregar que dicha inversión, en particular en los últimos años, se ha canalizado hacia la compra del sector financiero del país a través de la adquisición de los bancos más grandes de México: BANCOMER (Banco de Comercio) por el Banco Bilbao Vizcaya, y BANAMEX (Banco Nacional de México) por el Citibank. Se trata, por tanto, de una inversión no propiamente productiva, con un consecuente impacto multiplicador acotado en el conjunto de la economía.

En segundo lugar, y quizás lo que mejor sintetiza el carácter extremadamente restringido que asume el proceso de acumulación de capital en México, está la transferencia de excedentes que se produce en el contexto de reformas económicas apuntadas y bajo la égida del modelo estadounidense de integración regional. Se ha estimado que el monto total de estos excedentes transferido por el país, principalmente a EE.UU., sólo en el período de 1982 (año en el que se inicia el viraje hacia el modelo exportador) a 1997, asciende a 457 billones (millones de millones) de dólares (a precios constantes de 1990) (Saxe-Fernández, 2001). Este cálculo comprende transferencias de dos tipos: las referentes al pago del servicio de la deuda y lo que se puede considerar como pérdidas por intercambio (sea a través de la balanza comercial o por renta, vía franquicias y concesiones o derechos de patente). La contundencia de esta cifra –que no incluye la transferencia de ganancias vía exportación indirecta de fuerza de trabajo– cobra su verdadera dimensión si se considera que América Latina descolla como la primera región tributaria del mundo subdesarrollado y que, en dicho contexto, México se sitúa a la cabeza.

Dialéctica entre el crecimiento exportador y la migración internacional

Otra dimensión para la desmitificación del "milagro" exportador mexicano la constituye la dialéctica particular que se genera entre ese sec-

tor eufemísticamente exitoso y el resto de la economía. Esta dialéctica cuestiona dos conceptos clásicos que intentan dar cuenta de la inserción subdesarrollada de las economías en la teoría latinoamericana clásica del desarrollo económico. No aplica el concepto de "dualismo estructural" de corte funcionalista (Germani, 1974) como tampoco el famoso concepto de "enclave" (Cardoso y Falleto, 1974) que ha sido desempolvado para dar cuenta de la integración económica de México-EE.UU. (Calva, 1997). Lejos de lo que estos conceptos suponen, no existe desvinculación entre el sector exitoso y el resto de la economía ni son ambos susceptibles de analizarse por separado. Por el contrario, los auges relativos del segmento exportador se basan en la pauperización del resto de los sectores.

El impulso exportador de la economía mexicana demanda ciertas condiciones macroeconómicas que se alcanzan a partir del estrujamiento de la acumulación interna, en particular, con el achicamiento de los gastos de inversión pública, el abandono del Estado de las actividades estrictamente productivas, ventas de empresas públicas y control del déficit fiscal, tasas de intereses atractivas para el capital foráneo que, como contrapartida, deprimen la actividad doméstica de la economía. En este sentido, se profundizan las desigualdades sociales y se genera una masa cada vez mayor de trabajadores que no encuentra acomodo en el mercado laboral formal del país, por lo cual una tercera parte de la población económicamente activa se ubica en el llamado "sector informal". Este es el caldo de cultivo que nutre al vigoroso proceso migratorio transfronterizo que se registra en la actualidad.

La dinámica que se establece entre migración y crecimiento económico bajo la égida de las reformas económicas puede sintetizarse de la siguiente manera.

Primero, apuntemos los elementos positivos para la economía mexicana que trae aparejada la migración internacional. Por un lado, la importancia que revisten las remesas de los migrantes como fuente de divisas para el país. Esto se redimensiona con la caída de las otras fuentes de financiamiento externo (deuda e inversión extranjera directa) y la caída de las exportaciones de la industria maquiladora[3]. Por otra parte, en lo que a la economía interna se refiere, las presiones sobre el mercado de empleo disminuyen y el conflicto social se aminora. Frenkel y Ros (2003)

---

3 La recesión de la economía de EE.UU. y la irrupción reciente de China como una opción distinguida de inversión (ya no sólo como plataforma de exportación sino como potencial mercado *per se*) para los capitales estadounidenses comenzó a corroer la economía de exportación mexicana. En particular, tuvo efectos lapidarios para el empleo maquilador en México (cae sistemáticamente a partir de 2001, según el INEGI), y seguramente los tendrá en el semi-maquilador (donde incluso situamos a la industria de autopartes y automóviles) dejando en incómoda posición a los apologistas del modelo de integración de América del Norte.

destacan, en este sentido, el efecto diferencial de la economía mexicana respecto de la argentina para sostener un nivel muy bajo de desempleo en los sectores transables y no transables; empero, dichos investigadores no integran el flujo migratorio en su análisis. El efecto de presión sobre el empleo no sólo tiene que ver con los migrantes directos, sino con las modificaciones en la dinámica demográfica y, obviamente, con el papel de las remesas como factor moderador de la oferta laboral. Es menester incorporar al análisis estas dimensiones para comprender la manera en que la migración opera como válvula de escape (y seguridad) ante la disminuida capacidad estructural de la economía para expandir el empleo.

Sin menoscabo de su importancia como fuente de divisas, las remesas contribuyen a sufragar los gastos sociales y la infraestructura mínima donde otrora operaba la inversión pública o bien para completar los gastos de subsistencia para numerosos hogares mexicanos (García Zamora, 2003). Por lo tanto, y desde el punto de vista de la economía mexicana, impacta en varios frentes:

- las obras sociales y de infraestructura aumentan la competitividad global de la economía;
- distensiona también el conflicto distributivo entre el Estado y los grupos más vulnerables del espectro social;
- equilibra condiciones de desigualdad o mejora los indicadores de pobreza en poblaciones rurales o urbanas generando a la vez cierto efecto multiplicador en el conjunto de la economía (empleo y consumo).

Segundo, no debe perderse de vista que la migración implica por *sí misma* una pérdida de recursos valiosos para la economía en tanto exportación de riqueza potencial. A su vez, la exportación de fuerza de trabajo entraña una transferencia al país receptor de los costos de reproducción y calificación de este recurso que fue realizado con el trabajo de todos los mexicanos.

Tercero, a diferencia de la fuerza laboral que se exporta indirectamente (vía maquila), la que emigra y se establece en EE.UU. consume en ese país una parte muy significativa de sus ingresos salariales, con la consecuente transferencia de su impacto multiplicador a la economía estadounidense. Tómese en consideración que los residentes mexicanos aportaron en 2001 a la economía de EE.UU., en calidad de consumidores, 443 mil millones de dólares (CONAPO, 2001). Esta cantidad contrasta significativamente con las remesas enviadas al país, las cuales, por más impresionantes que parezcan, alcanzaron en el mismo año un monto de 6.572 millones.

Cuarto, desde un punto de vista fiscal, los emigrantes internacionales aportan más a la economía receptora de lo que reciben en pres-

taciones y servicios públicos. Los emigrantes contribuyen, mediante la transferencia de recursos al fondo de capital social a disposición del Estado norteamericano. De acuerdo con *The National Immigration Forum* (Moore, 1998) en 1997 la población migrante en EE.UU. aportó al fisco 80 mil millones de dólares más de lo que recibió en términos de beneficios del gobierno estadounidense en sus tres niveles: local, estatal y nacional. Con esta aportación, los migrantes dinamizan la economía receptora.

Quinto, aunque es difícil medir el impacto preciso, la presión ejercida por los migrantes sobre el mercado laboral incide adversamente en el nivel salarial de la economía americana, sobre todo en los campos en los que se desempeñan. Al respecto, un estudio reciente pone de relieve que la brecha entre el ingreso promedio que reciben los migrantes mexicanos y el salario mínimo federal de EE.UU. ha tendido a reducirse en el curso de los últimos 25 años. Medido a precios constantes de 2000, se redujo un 38% en el mismo lapso al caer de 11,7 a 7,2 dólares por hora (Papail, 2001). Lo paradójico del caso es que esta situación se genera a la par de los cambios en el perfil laboral de los migrantes descriptos anteriormente, es decir, con mayor educación y presencia en el sector manufacturero.

Queda evidenciada así la dialéctica perversa que se genera entre la dinámica exportadora mexicana y la migración internacional. Mientras que a México le compete la reproducción y calificación de la fuerza de trabajo que exporta directa e indirectamente, EE.UU. usufructúa estas ventajas para reestructurar su inserción industrial y disminuir sus costos respectivos.

La política migratoria del Estado mexicano: de la "no política" a la subordinación abierta

Tanto México como EE.UU. no reconocen y, por lo tanto, tampoco actúan en la perspectiva de una agenda internacional sobre migración a la altura de una realidad existente e imposible de ignorar, por su importancia para la economía de ambos países.

Bajo estrechos cálculos de costo-beneficio –con el claro propósito de evitar una confrontación con EE.UU., sobre todo en relación con la migración indocumentada–, el gobierno mexicano optó por seguir, entre 1974 y hasta hace relativamente poco tiempo, una estrategia *sui generis* que García y Griego denomina "la política de la no política" y que consistió en no tener, al menos explícitamente, una política en materia migratoria (García y Griego, 1998).

La negociación y suscripción del TLCAN se convierte en un referente fundamental para el curso posterior de la relación bilateral y, en particular, de la migración internacional. Sin embargo, que el gobierno mexicano haya aceptado excluir el tema migratorio de la agenda de negociaciones y adherir acríticamente al principio de libre flujo de ca-

pitales y mercancías ratifica su falta de compromiso con la población migrante y la franca subordinación a los intereses de EE.UU.

De aquí que EE.UU. haya llevado una *política del terror* en su franja fronteriza con México, donde sobresalen operativos desplegados por el Servicio de Inmigración y Naturalización de EE.UU. (SIN) para contener, a cualquier costo, el creciente flujo de migrantes laborales de México. Ello llevó a la multiplicación de las muertes de mexicanos en la frontera norte, que ascendieron entre 1998 y 2000 a un total de 1.236, lo que evidencia el recurso a "la muerte como elemento disuasivo de la migración" (Villaseñor y Morena, 2002).

Lo anterior pone en tela de juicio la política exterior de EE.UU. con su segundo socio comercial, que no resulta precisamente una política civilizada de "buena vecindad"[4]. El espíritu xenófobo de la frustrada "Proposición 187" del gobernador de California, Pete Wilson, se materializó el 30 de septiembre de 1996 con la llamada "Ley para Reformar la Migración Legal y la Responsabilidad de los Inmigrantes". Lo trascendente de esta ley (aún vigente) es que institucionaliza la *criminalización de la migración laboral*, a través de una serie de normas arbitrarias de procedimiento que quebrantan los derechos humanos y laborales de los trabajadores transfronterizos (Mohar, 2001).

El gobierno mexicano respondió a tales retos con la promulgación de ley de la no pérdida de la nacionalidad mexicana (Martínez, 1999). Se trata, en esencia, de una medida orientada a que mexicanos radicados en EE.UU. pudieran defender mejor sus derechos, al permitirles acceder a la nacionalidad estadounidense sin que perdieran la propia. No deja de ser sin embargo –y este fue un punto de incesante disputa– una ley que no otorga las garantías suficientes para el ejercicio pleno de la ciudadanía mexicana, en particular el derecho de votar y ser votados.

Es a fines del año 2000 –con la llegada de Fox al gobierno– que se produce una revaloración del tema migratorio ante su desbordante crecimiento y la incapacidad de EE.UU. para contenerlo (o regularlo) de manera unilateral y bajo estrictas medidas de corte policíaco o militar, como las contempladas por la ley de 1996 (Mohar, 2001: 54). Así nace una agenda bilateral que tendría cinco grandes temas: regularización de la situación migratoria de connacionales, programa de trabajadores temporales, ampliación del número de visas, fortalecimiento de la seguridad en la frontera, e impulso a programas de desarrollo en las zonas de alta migración; y que sería histórica a pesar de su corta vida, ya que fenecería tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Aunque dicha

4 Un claro indicador de la fuerza con la que se lleva a cabo la política anti-inmigrante es el cada vez más fuerte –por no decir exorbitante– presupuesto asignado al SIN, que en 1999 ascendió a 4.188 millones de dólares.

agenda podría ser vista de forma optimista, en la medida en que "por primera vez en la historia, EE.UU. ha aceptado negociar con otra nación, en este caso México, el tema de la migración de manera integral" (Presidencia de la República, 2001), es *estructuralmente limitada* y no ataca las causas de fondo de la migración internacional. Por el contrario, apunta –como el propio gobierno mexicano lo pregona– a "transitar hacia un régimen de flujos ordenados" o regulados, rescatando las presiones de los organismos multilaterales y plasmando los temores de los países desarrollados.

A continuación describimos los "avances" logrados en los temas de esta agenda en el breve interregno en que estuvo vigente.

Primero, la regularización de la situación migratoria de entre 5 y 7 millones de mexicanos que cargan con el estigma de "ilegales" y que contaban con la posibilidad de una "amnistía" (término inherente al discurso que criminaliza la migración laboral), prácticamente fue descartada por el gobierno de EE.UU. para reemplazarla por un programa más modesto de "ajuste adquirido" que alcanzaría a 300 mil mexicanos según el comunicado del SIN de febrero de 2002 (Miller y Seymour, 2002).

Segundo, el tema de los trabajadores temporales ha despertado gran interés entre las autoridades y legisladores de EE.UU. Apunta a la instauración de un programa que posibilite a un determinado número de mexicanos trabajar legalmente en ese país con un salario mínimo garantizado y acceso a algunos fondos de salud. La condición para acceder a dicho programa sería que regresen a México tras un año de estancia y que el número de trabajadores registrados se ajuste anualmente en respuesta a las condiciones económicas estadounidenses, particularmente la tasa de desempleo (Roldán, 2001). Este programa, bautizado *trabajadores huéspedes*, expresa con nitidez uno de los ejes fundamentales de la postura de Washington. Bajo la oferta de sacar de la "sombra de la ilegalidad" a millones de migrantes laborales mexicanos y "concederles" derechos laborales mínimos, el programa se propone "fortalecer la economía de EE.UU. y estimular [mediante las remesas enviadas a nuestro país y las habilidades adquiridas por los trabajadores 'huéspedes' a través del programa] el largamente postergado desarrollo económico de México"[5]. Cabe destacar que esta propuesta es parcialmente

5 En sintonía con esta concepción se llevó a cabo una experiencia piloto en el estado de Zacatecas, con la participación de las empresas estadounidenses LEH Packing Company, ACME Brick, Kanes, San Angelo y Marcus Drake (García Zamora y Moctezuma, 2001). Y aunque todo indica que el programa cuenta con la bendición del presidente Fox, la Conferencia Unida de Mexicanos en el Exterior, que aglutina a una veintena de organizaciones políticas de migrantes, manifestó su abierto "rechazo al Programa de Trabajadores Huéspedes o Temporales" y expresó su inconformidad por la exclusión de representantes de la comunidad migrante en las negociaciones (*El Universal*, 2002).

rescatada por George W. Bush en su boceto de iniciativa del 2 de enero de 2004 para reactivar las negociaciones con el gobierno mexicano en materia migratoria.

Tercero, la cuota de visas disponibles para mexicanos, como reza la página web de la embajada de EE.UU. en México y la información del SIN por países, ni siquiera está actualizada más allá de 1999. El único dato disponible es que en el programa de visas H-2ª –correspondiente a trabajadores agrícolas temporales–, la participación de mexicanos disminuyó respecto de otras nacionalidades entre 1995 y 2000.

Cuarto, la seguridad fronteriza es el tema que más atención recibió de parte de ambos gobiernos y sobre el que se dieron los mayores "acercamientos". El Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, suscripto el 22 de junio de 2001, incluye:

> Prohibir el paso de personas hasta 3 kilómetros al sur de la frontera; y efectuar operativos de "disuasión" de la migración entre la Patrulla Fronteriza y los Grupos Beta, e intercambiar información entre la Procuraduría General de la República (PGR) y el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) para combatir a bandas de polleros (Sandoval, 2001).

Los operativos coordinados a través de los cuales cuerpos policiales de México son puestos al servicio de la seguridad de EE.UU., asignándoles tareas de combate a la migración indocumentada, bajo el supuesto compromiso de proteger los derechos humanos de connacionales, cuestiona fuertemente el lugar de los intereses nacionales en la Agenda Bilateral. Las 377 muertes de migrantes mexicanos ocurridas en 2001, el aumento del presupuesto del SIN en un 29% (anunciado por el presidente Bush el 29 de enero de 2002) y la decisión de incrementar en casi un 800% el número de elementos de la Guardia Nacional apostados en la franja fronteriza (notificada por la Casa Blanca el 6 de febrero de 2002) son señales inequívocas de que los derechos humanos no figuran entre las prioridades de Washington. Por su parte, la tibia reacción de las autoridades mexicanas frente a la violencia desencadenada por el gobierno de EE.UU. revela que tampoco para la administración del presidente Fox los derechos humanos son una prioridad. Y peor aún: a cambio de ciertas prebendas en relación con la migración laboral mexicana –que hasta ahora han sido promesas– el gobierno de México ha aceptado desempeñar el papel de "centinela" de EE.UU. en su frontera sur, mediante el impulso del Plan Sur[6].

---

6 Sobre este plan, iniciado el 1 de julio de 2001, cabe consignar que fue diseñado para "reducir la porosidad de las líneas divisorias entre nuestro país y Guatemala y Belice, mediante el incremento de la presencia policíaca y militar [...] en el marco del compromiso adquirido ante Washington por la administración de Fox en el sentido de reducir el flujo de inmigrantes indocumentados que llegan a la frontera común" (Sandoval, 2001: 252).

Quinto, los "avances" del desarrollo regional en las zonas de más alta intensidad migratoria son prácticamente nulos. Hasta ahora no hay visos de una iniciativa de esta naturaleza que involucre a los gobiernos de ambos países. Lo único que existe son programas promovidos unilateralmente por gobiernos estatales y la comunidad migrante organizada como el "Tres por Uno" de Zacatecas y "Mi Comunidad" de Guanajuato, y más recientemente bajo el impulso de la administración Fox, "Adopta una Comunidad". En el caso de los primeros dos programas, se busca encauzar fondos colectivos de los migrantes hacia el financiamiento de obras sociales (Torres, 1998). Lo singular del último programa –dirigido a cinco entidades de la República– es que está concebido como una estrategia de combate a la pobreza; sin embargo, este enfoque parte de una percepción equivocada de la relación entre marginación y migración internacional (Santibáñez, 2002). Aun reconociendo las severas restricciones estructurales impuestas por el contexto neoliberal (Veltmeyer y O'Malley, 2001), ninguno de estos programas se plantea la posibilidad de aprovechar el potencial de las remesas –así como otros recursos a disposición de la comunidad migrante– para contribuir al desarrollo local y regional (Delgado Wise y Rodríguez, 2001).

En síntesis, queda claro que el saldo de la negociación bilateral en materia migratoria resulta favorable única y exclusivamente a los intereses estratégicos geopolíticos (seguridad hemisférica) y económicos (aprovechamiento de las ventajas que ofrece el país en términos de fuerza de trabajo barata y recursos naturales) de EE.UU. Se presenta la agenda como un juego de suma cero, donde lo que uno gana el otro lo pierde. Y en este proceso asimétrico de negociación, que nada tiene que ver con el principio de "responsabilidad compartida", el rostro digno que por largo tiempo caracterizó a la política exterior enarbolada por el gobierno mexicano acabó siendo desfigurado y reemplazado por el de la *subordinación abierta*.

La comunidad emigrante ante los desafíos de la integración

En contrapartida con las posturas gubernamentales, la comunidad emigrante, desde el ámbito transnacional en que se desenvuelve, está llevando a cabo acciones que apuntan hacia una modalidad de integración distinta. Al respecto, compartimos la apreciación de Petras:

> La imagen que tienen algunos intelectuales de que existe la necesidad de crear una alternativa es, por supuesto, una expresión de su ignorancia de las alternativas existentes en el proceso de creación y/o su aceptación inconsciente de lo que argumenta la globalización: que no existen alternativas. En vez de repetir clichés desgastados por el tiempo sobre la "necesidad de alternativas", es más apropiado

> relacionarse ahora con las alternativas en el proceso de elaboración que llevan a cabo los movimientos en lucha.
>
> Las alternativas están ahí para que se les dé mayor sustancia, coherencia y proyección en el Estado-nación o incluso más allá (Petras, 2001).

Desde esta perspectiva, lo primero que cabe advertir es que la comunidad emigrante se parece cada vez menos, en su fisonomía, a una población aislada, dispersa y desorganizada. Como subproducto contradictorio de la evolución histórica y maduración de las redes sociales migratorias, se ha producido un tránsito –cada vez más perceptible y significativo– del emigrante individual hacia lo que Miguel Moctezuma (2001) concibe como *agente colectivo binacional y transterritorial*. Dicho proceso se materializa en la conformación de una amplia constelación de clubes (que suman más de 600 en la actualidad), de asociaciones de estos, de federaciones por entidades en varios estados de EE.UU. y de múltiples alianzas y coaliciones de organizaciones de diversas entidades que tienen un horizonte nacional y binacional. La comunidad emigrante avanza hacia esquemas organizativos superiores, caracterizados, entre otras cosas, por:

- disponer de una organización formal relativamente permanente;
- fortalecer, a partir de ella, los lazos de identidad cultural, pertenencia y solidaridad con sus lugares de origen;
- abrir perspectivas de interlocución ante diferentes instancias públicas y privadas, tanto de México como de EE.UU.;
- contar con un potencial financiero –a través de fondos colectivos que superan las limitaciones y rigidez propia de las remesas individuales o familiares– para destinarlo a obras sociales y, eventualmente, a proyectos de desarrollo local y regional.

Una de las demandas que ha suscitado mayor interés en las comunidades de emigrantes es la de poder ejercer plenamente los derechos ciudadanos de los mexicanos en el extranjero. En esta demanda –que es una consecuencia inmediata de la reforma constitucional de 1998 sobre la "no pérdida de la nacionalidad"– se sintetizan tres reivindicaciones que apuntan en dirección opuesta a la ideología y práctica propias del proceso de integración en curso:

- fortalecimiento de la identidad nacional, a contracorriente de la tendencia desintegradora y desarticuladora inherente al globalismo;
- impulso colectivo al desarrollo local y regional, en contraposición al impacto destructivo del mercado interno y las bases productivas nacionales propio de la reestructuración neoliberal;

- democracia desde abajo, atacando la separación entre clase política y sociedad civil exacerbada por la "democracia" conservadora (Stolowicz, 2001).

En otro plano, las demandas de la comunidad emigrante en EE.UU. apuntan hacia la regularización del estatus legal, los derechos ciudadanos plenos y la conformación de una sociedad multicultural, en contraste con la exclusión política, la marginación socioeconómica y la formación permanente de minorías étnicas (*ghettos*). Apuntemos aquí también la demanda de apertura de fronteras, dirigida hacia uno de los puntos neurálgicos de la estrategia de integración o, mejor aún, de dominación imperialista que domina el marco actual de las relaciones México-EE.UU. (Wihtol de Wenden, 1999).

Bibliografía

Aspe, P. 1993 *El camino mexicano de la transformación económica* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Baker, G. 1995 "Sector externo y recuperación económica en México" en *Comercio Exterior*, Vol. 45, Nº 5.

Banco Mundial 2003 *Global development finance* (Washington DC: Banco Mundial).

Bureau of Census 2000 *Current population survey* (Washington DC).

Calva, J. L. 1997 "Mercado y Estado en la economía mexicana. Retrospección y prospectiva" en *Problemas del desarrollo* (México DF) Nº 109, abril-junio.

Cardoso, F. H. y Falleto, E. 1974 *Dependencia y desarrollo en América Latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Castañeda, J. 2001 *Informe anual de labores* (México DF: Ministerio de Relaciones Exteriores).

CEPAL 2002a "Explosivo aumento de remesas que emigrantes latinoamericanos envían a sus familias de origen" en *Notas de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL/ONU) Nº 33.

CEPAL 2002b *Globalización y desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL/ILPES/UN).

CONAPO 2001 "Boletín de Prensa", septiembre. En <www.conapo.gob.mx/prensa/boletin2001sept04.htm>.

CONAPO 2002 "Indicadores de la migración México-Estados Unidos". En <www.conapo.gob.mx> acceso 24 de abril de 2004.

Corona, R. 2001 "Monto y uso de las remesas en México" en *El Mercado de Valores*, Vol. LXI, Nº 8.

Cypher, J. 2001 "El modelo de desarrollo exportador: el caso de México" en Vidal, G. (coord.) *Mundialización, transnacionalización y subdesarrollo* (México DF: UAM/UNAM/UAZ).

Delgado Wise, R. y Rodríguez, H. 2001 "The emergence of collective migrants and their role in Mexico's local and regional development" en *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XXII, Nº 3.

Durand, J. 2005 "De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetrías de poder" en Delgado Wise, R. y Knerr, B. (coords.) *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).

Dussel, E. 1996 "From export-oriented to import-oriented industrialization: changes in Mexico's manufacturing sector, 1984-1994" en Otero, G. (ed.) *Neoliberalism revisited: economic reestructuring and Mexico's political future* (Boulder: Westview Press).

El Universal 2002 (México DF) 5 de enero.

Embajada de los Estados Unidos en México s/f "México y los Estados Unidos de un vistazo". En <http://www.usembassy-mexico.gov/sataglance1.htm#migración> acceso 24 de abril de 2004.

FPNU-Fondo de Población de Naciones Unidas 2002 *International migration report* (Washington DC: ONU).

Frenkel, R. y Ros, J. 2003 "Unemployment, macroeconomic policy and labor market flexibility: Argentina and Mexico in the 1990s". Ponencia presentada en el Seminario Management of Volatility, Financial Liberalization and Growth in Emerging Economics, CEPAL, Santiago de Chile, 24-25 de abril.

García y Griego, M. 1998 "Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos" en García y Griego, M. y Verea, M. (eds.) *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados* (México DF: UNAM/Miguel Ángel Porrúa).

García Zamora, R. 2003 "Migración, remesas y desarrollo local", Doctorado en Estudios del Desarrollo, Zacatecas/UAZ.

García Zamora, R. y Moctezuma, M. 2001 "Trabajadores temporales contratados por EE.UU. Informe sobre el programa piloto del Gobierno de Zacatecas". Ponencia presentada en la Mesa Redonda Binacional, Programa de Trabajadores Temporales México-EE.UU., Guadalajara, 16 de mayo.

Germani, G. 1974 "Industrialization and modernization" en Hemingway Benton, H. (ed.) *Encyclopaedia Britannica* (Chicago).

Guillén, H. 1997 *La contrarrevolución neoliberal* (México DF: Era).

INEGI 2000 *Censo General de Población y Vivienda* (México DF: INEGI).

Katz, J. y Cimoli, M. 2002 "Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch". Ponencia presentada en el Seminario Internacional El desarrollo en el siglo XXI, CEPAL, Santiago de Chile.

Lustig, N. 1992 *Mexico. The remaking of an economy* (Washington DC: The Brookings Institution).

Martínez, J. 1999 "Los emigrados y la nación mexicana: la evolución de una relación" en Moctezuma, M. y Rodríguez, H. (eds.) *Impacto de la migración y las remesas en el crecimiento económico regional* (México DF: Senado de la República).

Miller, S. y Seymour, A. 2002 "Third binational rountable on México-US migration: the new bilatiralism" en *Mexico-US Advocates Network News*, Nº 12. En <www.enlacesamerica.org/news_esp/newsarchivespdf/Mexico S_Adv_Ntwk_1101.pdf>.

Moctezuma, M. 2001 "Clubes zacatecanos en los Estados Unidos. Un capital social en proceso". Ponencia presentada en el Segundo Seminario sobre Migración Internacional, Remesas y Desarrollo Regional, Zacatecas, 21-22 de septiembre.

Mohar, G. 2001 "Historia reciente y debate en Estados Unidos sobre migración y presencia de los mexicanos" en *El Mercado de Valores*, Vol. LXI, Nº 8.

Moore, S. 1998 "A fiscal portrait of the newest americans" en *The national immigration forum,* Cato Institute, julio. En <www.immigrationforum.org>.

Papail, J. 2001 "Remesas e inversiones de los ex-migrantes internacionales radicados en áreas urbanas de Jalisco, Guanajuato y Zacatecas". Ponencia presentada en el Segundo Seminario sobre Migración Internacional, Remesas y Desarrollo Regional, Zacatecas, 21-22 de septiembre.

Presidencia de la República 2001 *Primer Informe de Gobierno* (México DF).

Petras, J. 2001 "La revolución informática, la globalización y otras fábulas imperiales" en Saxe-Fernández, J. y Petras, J. *Globalización, imperialismo y clase social* (Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas).

Roldán, G. 2001 "Política migratoria y derechos humanos" en *Diversa*, Nº 2-3.

Sandoval, J. M. 2001 "El Plan Puebla-Panamá como regulador de la migración laboral mesoamericana" en Bartra, A. (ed.) *Mesoamérica. Los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá* (México DF: Instituto Maya/El Atajo Ediciones/Fomento Cultural y Educativo/RMALC/Equipo Pueblo/CASIFOP/ANEC/CCECAM/SEMAPE/CEN/PRI).

Santibáñez, J. 2002 "Asociación dudosa: marginación y migración" en *Enlace informativo sin fronteras*, Nº 68, 22 de febrero. En <www.sinfronteras.org.mx/sf.htm>.

Saxe-Fernández, J. 2001 "América Latina-Estados Unidos en la posguerra fría" en Saxe-Fernández, J. y Petras, J. *Globalización, imperialismo y clase social* (Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas).

Stolowicz, B. 2001 "Gobernabilidad o democracia: los usos conservadores de la política" en *Política y cultura* (México DF: UAM-X) Nº 8.

Tello, C. 1996 "La economía mexicana: hacia el tercer milenio" en *Nexos*, Nº 223.

Torres, F. 1998 "Uso productivo de las remesas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua" (CEPAL) LC/MEX/R.662.

Tuirán, R. 2002 "Desarrollo, comercio y migración: el caso de México". Ponencia presentada en el Seminario Los Acuerdos de Libre Comercio y sus impactos en la migración, Guatemala, 15-16 de noviembre.

Tuirán, R.; Fuentes, C. y Ramos, L. F. 2001 "Dinámica reciente de la migración México-Estados Unidos" en *El Mercado de Valores*, Vol. LXI, Nº 8.

Unger, K. 1990 *Las exportaciones mexicanas ante la reestructuración industrial internacional: la evidencia de las industrias química y automotriz* (México DF: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica).

Valenzuela Feijóo, J. 1991 *Crítica del modelo neoliberal: el FMI y el cambio estructural* (México DF: UNAM).

Valenzuela Feijóo, J. 1996 *El neoliberalismo en América Latina. Crisis y alternativas* (La Paz: CIDES/UMSA).

Veltmeyer, H. y O'Malley, A. 2001 *Transcending neoliberalism. Community-based development in Latin America* (Bloomfield: Kumarian Press).

Villaseñor, B. y Morena, J. 2002 "Breve visión sobre las medidas de control migratorio en la frontera norte de México" en *Migración: México entre sus dos fronteras* (México DF: Foro Migraciones).

Wihtol de Wenden, C. 1999 *Fault-il Ouvrir les Frontiers?* (París: Presses de Sciences/PO/La bibliotèque du citoyen).

García Zamora, Rodolfo. **Migración internacional,tratados de libre comercio y desarrollo económico en México y Centroamérica.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/19GarciaZ.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Rodolfo García Zamora*

Migración internacional, tratados de libre comercio y desarrollo económico en México y Centroamérica

La migración internacional y las remesas en la región

El mundo actual se caracteriza por lo que se conoce como mundialización o globalización, es decir, la gravitación cada vez mayor de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial en los ámbitos nacional y regional. Aunque no se trata de un proceso nuevo, pues tiene profundas raíces históricas, los cambios en términos de espacios y tiempos originados por el proceso revolucionario en las comunicaciones y la información le han dado nuevas dimensiones que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado.

En el último cuarto del siglo XX se consolidó una tercera fase de la globalización, cuyos rasgos principales son la gradual generalización del libre comercio, la existencia cada vez mayor en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas internacionales de producción integrada, la expansión y la considerable movilidad de los capitales unidas a la continuidad en las restricciones al movimiento de la mano de obra, el acceso masivo a la información en "tiempo real", gracias al desarrollo de las tecnologías de la información

* Profesor investigador de la unidad académica de economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

y comunicaciones. Asimismo, se advierte una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo (CEPAL, 2002: 5).

La globalización comprende tanto aspectos económicos, sociales y culturales como políticos, que afectan a todas las regiones del mundo. Entre los aspectos económicos, sobresalen: vulnerabilidad financiera creciente a nivel mundial; reestructuración productiva y tecnológica en todas las regiones del planeta; y mayores desigualdades y asimetrías en el orden global.

Esta última tendencia va acompañada de dos fenómenos que adquieren gran intensidad a fines del siglo XX en los países en desarrollo: la marcada y creciente dispersión de los ritmos de crecimiento y el agravamiento de las desigualdades al interior. Estas asimetrías, son, a su vez, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), resultado de las asimetrías básicas del orden global, que presentan tres modalidades centrales: altísima concentración del progreso técnico en los países desarrollados; mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo; y contraste entre la elevada movilidad del capital a nivel mundial y la restricción al libre movimiento de la mano de obra, en forma especial la menos calificada.

A nivel de América Latina, los rasgos sobresalientes de sus sociedades en la actual etapa de la globalización son los siguientes:

- extrema vulnerabilidad financiera originada por el nuevo modelo económico "aperturista", que privilegia al mercado como eje, por encima de las actividades de regulación y promoción que cumplió el Estado latinoamericano en etapas anteriores;
- fomento de la actividad comercial, la inversión y el desarrollo tecnológico, que en lugar de promover el desarrollo independiente de los diferentes países, profundiza la subordinación económica, comercial y tecnológica;
- problemas cada vez mayores de la sustentabilidad ambiental, como resultado del desmantelamiento estatal en la región y el protagonismo ascendente de la inversión extranjera, que ve en los recursos naturales una forma fácil de acumular sin tomar en cuenta las graves consecuencias de la actividad depredadora para el futuro de las sociedades locales;
- enormes rezagos sociales, precariedad laboral y mayor vulnerabilidad social, consecuencia de las políticas de estabilidad macroeconómica, el desmantelamiento de las políticas de desarrollo social y la explotación del "dumping" ambiental y laboral como una "ventaja comparativa"; e
- importancia cada vez mayor de la migración internacional.

Este último rasgo adquiere un nuevo impulso en la tercera fase de la globalización, después de más de medio siglo de baja movilidad de la mano de obra.

En América Latina y el Caribe coexisten dos patrones migratorios internacionales: la migración fuera de la región y la intrarregional. El primer patrón es el dominante y se orienta preferentemente a Estados Unidos, donde viven cerca de 15 millones de latinoamericanos y caribeños, que representan más de la mitad de la población inmigrante. Tomando en cuenta ambos patrones, se estima que cerca de 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de nacimiento, cantidad que representa el 13% de los migrantes a escala mundial.

La emigración a EE.UU. se ha incrementado, en medio de constantes revisiones y enmiendas de las leyes y políticas migratorias estadounidenses; es un fenómeno que ocupa un lugar destacado en sus relaciones con los países de la región. Los inmigrantes de origen latino conforman un grupo heterogéneo. Los mexicanos, que superan los 7 millones, son una mayoría evidente que equivale al 7% de la población de su país. Aunque también son numerosos, los inmigrantes cubanos, dominicanos y salvadoreños no alcanzan el millón de personas; estos últimos equivalen al 10% de la población de El Salvador. Entre los oriundos de México y Centroamérica se observa una elevada proporción de personas con niveles de calificación relativamente bajos; entre los sudamericanos y caribeños este perfil tiende a ser diferente, lo que explica su mayor inserción laboral en servicios profesionales y las diferencias menores con los estadounidenses. Los emigrantes hacia otros países suman poco más de 2 millones de personas. Algunos de los destinos principales son Canadá, donde viven más de medio millón de inmigrantes, varios países europeos, entre ellos el Reino Unido, los Países Bajos, España e Italia, además de Australia y Japón.

La migración entre los países de la región es de menor magnitud, y su intensidad disminuyó en las últimas décadas. Estas tendencias están signadas por la reducción del atractivo de los dos principales países de destino (Argentina y Venezuela, en los que se concentraba el 75% de la migración intrarregional), lo que no se ha visto compensado por el surgimiento de nuevos polos de atracción (Costa Rica, Chile, República Dominicana). Un rasgo distintivo del patrón migratorio intrarregional es la existencia de territorios de tránsito en las rutas hacia el Norte, lo que afecta a México y algunos países centroamericanos. En el Caribe se registra una intensa circulación entre los territorios insulares.

En el caso mexicano, el incremento en los flujos migratorios hacia EE.UU. en los años setenta, de manera especial durante las décadas del ochenta y el noventa, es reflejo directo de los impactos económicos y sociales de las crisis económicas de 1976, 1982 y 1994-1995, aunados al establecimiento del nuevo modelo económico aperturista que profundiza la larga crisis del sector agropecuario, y que además propicia la quiebra masiva de la pequeña y mediana empresa manufacturera con la apertura del mercado nacional y el desmantelamiento de las políticas

públicas de apoyo hacia los diversos sectores productivos. Así, México experimenta una creciente incapacidad de generación de empleos, intensificándose los flujos migratorios a EE.UU., aprovechando la demanda laboral de los mexicanos para determinados mercados de trabajo segmentados, como el rural y el de los servicios urbanos de baja calificación. La larga experiencia migratoria de estados como Michoacán, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas en EE.UU., así como la creación de importantes redes sociales, se asimila de manera rápida en los años ochenta por estados emergentes como Oaxaca, Guerrero, Puebla, Estado de México y otros, que ante su precariedad económica tienen que recurrir a la emigración internacional como única opción de empleo y posibilidad de bienestar para su población.

En el imaginario nacional mexicano, en los años noventa se asume que el país no puede ofrecer los empleos necesarios y que la alternativa es el Norte. Los indicadores de la masividad de los flujos migratorios mexicanos a EE.UU. en esa década se hacen evidentes en: la intensificación migratoria, al crecer de 300 mil a 400 mil el número de emigrantes que cada año se establecen en aquel país entre 1990 y 2000; la diversidad de orígenes de los emigrados, con una participación cada vez mayor de Morelos, Tlaxcala, Ciudad de México y Veracruz; y en la enorme cantidad de remesas recibidas por el país. En este sentido, el Banco de México (*La Jornada*, 2004) informa que los mexicanos que residen en el exterior mantienen a flote el consumo interno y la escasa actividad de la economía, que ha estado prácticamente paralizada en los últimos tres años, al enviar durante el año 2003 la cantidad de 13.266 millones de dólares, un 35,2% más que en el año 2002 y el doble de lo contabilizado en 2000.

En el año 2003, con una economía que sólo creció el 1,2%, una de las pocas actividades que mantuvo un dinamismo, así sea moderado, fue el consumo interno. Una de las causas principales de que ese consumo se moviera fueron las remesas que llegaron a México provenientes de los millones de mexicanos expulsados a EE.UU. por la falta de oportunidades para obtener un empleo medianamente remunerado en el país.

Para el Banco Central, uno de cada cuatro hogares mexicanos reciben remesas. Si esos 13.266 millones de dólares fueran "repartidos" entre ese universo de hogares, cada uno estaría recibiendo al menos dos salarios mínimos (2.700 pesos) mensuales.

Para resaltar la relevancia de las remesas en la economía mexicana, el Banco de México señala de qué manera el monto indicado superó el de la inversión directa, que para ese mismo año ascendió a 11 mil millones de dólares. Las remesas de los migrantes también superaron los ingresos aportados por los viajeros internacionales (turismo); equivalieron al 79% del valor de las exportaciones petroleras, al 71% del

superávit comercial del sector de maquila y a 2,2 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) del año.

De acuerdo con la información, los 13.266 millones de dólares en remesas llegaron a través de 41,3 millones de transacciones, con un valor promedio de 321 dólares. El Banco Central precisó que el importante crecimiento en este renglón refleja una mejor cobertura contable de las transacciones y el aumento en el número de migrantes que efectuaron envíos de remesas a sus familiares en México. En ese sentido, Sergio Bendicen, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el tema de remesas en América Latina, considera que en el año 2003 el número de mexicanos emigrados a EE.UU. llegó a 650 mil, el doble del registrado, según él, en 2000, año en que las remesas representaban para el país un ingreso de 6.572,5 millones de dólares, la mitad del nivel alcanzado en 2003.

El hecho de que los principales bancos que operan en México hayan incursionado en la transferencia electrónica de fondos ha contribuido, también, a reducir el costo de la transacción y, por tanto, a elevar el monto final disponible para las familias receptoras. Según el Banco de México, el 86% del valor de las remesas familiares (11.382 millones de dólares) se envió por medios electrónicos. Mediante órdenes de pago (*money orders*) se recibieron 1.623 millones de dólares, y por transferencias directas 255 millones. Respecto a los principales estados receptores, cuatro de ellos recibieron más de mil millones de dólares de remesas en el año 2003: Michoacán (1.685 millones de dólares), Jalisco (1.275 millones), Guanajuato (1.211 millones) y el Estado de México (1.024 millones). En conjunto, los cuatro estados captaron el 39% del total de las remesas. La Ciudad de México ocupó el quinto lugar como entidad receptora, con 837 millones de dólares. En cuanto a la recepción de remesas per cápita, considerando la población de cada estado en el año 2003, el nivel más alto lo ocupó Michoacán con 415 dólares, luego Zacatecas con 260, Guanajuato con 250 y Aguascalientes con 229 dólares.

Vale la pena destacar que además de los impactos que la migración internacional tiene sobre los países de la región por los montos crecientes de remesas familiares, un aporte adicional lo representa el surgimiento del valioso capital social transnacional constituido por diversas organizaciones de migrantes en los diferentes países de destino. Estas, además de servir como importantes redes de apoyo que propician la intensificación del fenómeno migratorio, se organizan cada vez más para promover proyectos comunitarios en sus lugares de origen, con remesas colectivas que permiten construir importantes obras de infraestructura y elevar el nivel de vida de la población. Ejemplo de ello son las 14 Federaciones de Clubes Zacatecanos en EE.UU., que crearon el Programa 3x1, que con diez años de existencia ha permitido la construcción de más de mil obras comunitarias. Desde el año 2001, el

nuevo gobierno foxista convirtió a este programa en nacional, con el nombre de "Iniciativa Ciudadana", y ahora se intenta reproducir en El Salvador y Guatemala con sus condiciones nacionales propias, aprovechando las iniciativas de sus organizaciones de migrantes en el exterior. Lo relevante de las remesas colectivas y los proyectos de infraestructura comunitaria es que, en contextos regionales caracterizados por el atraso económico y ausencia de un sector empresarial significativo, ahorro, inversión y políticas de desarrollo local y regional –aunado al desmantelamiento estatal derivado de la aplicación del modelo económico aperturista– está surgiendo un nuevo actor binacional que cada vez con mayor frecuencia busca trascender los proyectos solidarios y promover los productivos que incidan en el desarrollo local y regional. Para ello se plantea la urgencia de políticas integrales sobre migración, auténticas políticas de Estado, que entre otras estrategias propicien, estimulen y fortalezcan todas las iniciativas productivas y comerciales que propongan las organizaciones de migrantes para fomentar el desarrollo local y regional en sus lugares de origen, coadyuvando al mismo tiempo al fortalecimiento de dichas organizaciones en los países de destino.

En el caso de Centroamérica, las migraciones se manifiestan como un fenómeno social contemporáneo de particular importancia, íntimamente relacionado, por un lado, con la globalización neoliberal y los cambios que esta conlleva en el mercado laboral transnacional; y por otro, con la incapacidad que han tenido hasta ahora los estados nacionales de responder adecuadamente a su misión constitucional de garantizar el bienestar económico y social de sus habitantes, teniendo estos que resolver al margen de aquel su sobrevivencia y superación personal y familiar. A las ya tradicionales migraciones internas, se suman las migraciones de carácter internacional, constituidas por un número cada vez mayor de trabajadores que buscan en otros países mejores oportunidades de empleo y nivel salarial, prevaleciendo las migraciones irregulares ante las crecientes restricciones para su movilidad. Las migraciones, además de tener impactos de diversa índole en sus países de origen, los tienen en los países de tránsito y destino, lo cual genera circunstancias, fenómenos y nuevas demandas a los estados implicados. Así, también hay otros impactos relacionados con el fenómeno de los emigrantes que retornan al país, por voluntad propia o por ser expulsados de los países receptores, que es necesario reconocer y atender (Hurtado, 2003).

El patrón migratorio cambió de manera significativa a finales de los años setenta, mostrando desde entonces diferencias en términos de motivos, propósitos, volumen, rutas, destinos, temporalidad, etcétera (Castillo y Palma, 1996).

Es importante relacionar la intensificación de las migraciones en la región con los acontecimientos económicos, sociales y políticos que

se han presentado en este mismo período tanto a nivel nacional como a nivel mundial. En el primer plano, es obvia la relación causa y efecto que se da entre los fracasos sucesivos de los modelos de desarrollo impulsados en la región, lo cual tuvo como resultado la insatisfacción de las cada vez mayores necesidades de una población numéricamente en aumento, en un medio ambiente con un acelerado proceso de deterioro y una desigualdad ascendente en la distribución de la riqueza. Estos fracasos han producido distintos niveles de confrontación social, que en sus momentos más álgidos derivó en conflictos armados internos en al menos tres de los países de la región. Es claro, entonces, que la creciente migración interna e internacional está directamente relacionada con los problemas estructurales heredados y otros nuevos, a los que tanto los estados como los gobiernos de la región no encuentran vías de solución.

Por otro lado, en el marco de la globalización económica que ha incrementado las asimetrías entre los países desarrollados y los pobres, puede observarse una demanda laboral cada vez mayor en los mercados de los primeros y una creciente oferta de mano de obra de los segundos, sobre todo para trabajos que no requieren una alta calificación y que los pobladores de aquellos países ya no están dispuestos a realizar. Salvo escasas excepciones, no es casual que la dirección predominante en los movimientos de personas a nivel mundial sea de sur a norte.

A lo anterior se puede agregar la gran vulnerabilidad que presenta la región frente a los desastres naturales, que, por la misma precariedad de los estados, como en un círculo vicioso, son difíciles de prevenir y atender en forma adecuada, por la falta de políticas en ese sentido y la indefensión de la población como resultado de su miseria y sus precarias condiciones de vida.

La intensificación del flujo migratorio hacia EE.UU. de países como Guatemala, El Salvador, Belice, Honduras y en menor medida Nicaragua –que concentra su emigración hacia Costa Rica– tiene una causalidad acumulativa que va desde el atraso económico secular, los conflictos bélicos en algunos países y los desastres naturales hasta los impactos económicos y sociales de los programas de estabilidad macroeconómica impuestos por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial de acuerdo con los gobiernos de la región; quienes a la vez que abren sus economías, renuncian a su función de promotores del desarrollo económico y del bienestar de su población, delegando en los mecanismos del mercado internacional y los grandes consorcios económicos mundiales la conducción de la economía y el futuro de los países.

Respecto a la entrada de remesas en América Latina, se estima que para el año 2001 llegaron 23 mil millones de dólares. De esa cantidad, la mayor parte proviene de los inmigrantes, como lo revela una encuesta sobre el tema encargada por el BID, que trabajan en EE.UU.

–desde donde se envía el 80% de las remesas– seguidos por Europa, Japón y Canadá –de donde proviene el 20% restante (*La Jornada*, 2002).

El monto recibido durante el año al que hacemos referencia significa una vez y media lo que pagó toda América Latina por concepto de intereses de la deuda externa en los últimos cinco años; por ello, las remesas son fundamentales para la economía de la región y significan un ingreso superior a lo que recibe en préstamos y donaciones de ayuda al desarrollo.

Del total de remesas que llegan cada año a los países de la región, México es el principal receptor con 9.273 millones de dólares. Además, también es el que mayor población aporta a la fuerza laboral de EE.UU. La cifra representa el doble de sus exportaciones agrícolas y significa un ingreso que supera al turismo; después de sus exportaciones petroleras, la principal fuente de divisas de México son las remesas de los migrantes.

En otras naciones de América Latina y el Caribe los envíos representan el 10% o más del PIB. No pocos presidentes latinoamericanos admiten que sin las remesas las economías de sus países tendrían serias dificultades para no declararse en total bancarrota.

Para sorpresa de muchos, los envíos provienen de la gente más pobre: el 64% de los latinoamericanos que viven y trabajan en EE.UU. y mandan remesas a sus hogares son individuos cuyo núcleo familiar tiene un ingreso inferior a 30 mil dólares anuales, que en ese país se enmarca dentro de un nivel de vida extremadamente modesto. Sólo el 21% de los envíos provienen de trabajadores cuyos ingresos superan la cantidad señalada.

Para el año 2001, después de México, Brasil recibió 2.600 millones de dólares; El Salvador, 1.972 millones; y República Dominicana, 1.807 millones (*La Jornada*, 2002).

A inicios del mes de septiembre de 2003, en un evento realizado en la Ciudad de Guatemala (BID, 2003: 9) el BID plantea que las remesas familiares se han convertido en un factor fundamental de disminución de la pobreza y detonante del desarrollo en Centroamérica. Para dicho organismo, las remesas en 2002 ascendieron a 5.500 millones de dólares, enviadas sobre todo por trabajadores desde EE.UU. Según un estudio llevado a cabo por esa misma institución, Guatemala, El Salvador y Honduras reciben en conjunto cada año alrededor de 4.800 millones de dólares en remesas. El 96% de los guatemaltecos en el exterior –un total de 1,2 millones de personas– trabajan en EE.UU. y generan cada año 1.800 millones de dólares en transferencias de dinero a su país de origen.

El estudio destaca que, pese al alivio que representa, "el flujo de remesas es, para millones de los hogares más pobres de la región, un factor de sobrevivencia más que de comodidad". Roberto Suro, funcionario del BID, afirma que el fenómeno de las remesas contribuye a aliviar la pobreza de un sector importante de la población centroameri-

cana. Las transferencias de dinero, señala, ayudan a mejorar las condiciones de vida de la empobrecida población e impulsan el desarrollo de los países de la región. Destaca cómo la cuarta parte de los 34 millones de habitantes del istmo tiene ingresos por remesas, que llegan unas ocho veces al año, por montos de 200 dólares en promedio. Sin embargo, considera peligroso el alto grado de dependencia que tienen las economías de los países centroamericanos de esas remesas familiares. Indica además que el "enorme éxodo de personas" en pos de mejores horizontes económicos es notable desde principios de los años noventa y ahora en América Latina casi no hay país que carezca de migrantes. Sin embargo, las motivaciones han cambiado. Antes, los flujos migratorios eran resultado de conflictos bélicos internos y desastres naturales, ahora la mayoría de los centroamericanos sale de sus países con rumbo a EE.UU. por razones económicas, en busca de mejores condiciones de vida. Finalmente, el Fondo Multilateral de Inversiones del BID muestra que en el año 2002 las remesas a América Latina y el Caribe rebasaron los 32 mil millones de dólares, en transferencias de entre 200 y 250 dólares por mes.

A finales de diciembre de 2003, Roger Noriega, subsecretario de Estado norteamericano para Asuntos Hemisféricos expresó que las remesas de los trabajadores migrantes latinoamericanos superarían ese año a toda la inversión extranjera directa, convirtiéndose en el mayor flujo de capital hacia la región. Para seis países de América Latina ya representan más del 10% de su PIB. Una cantidad desproporcionada de estas remesas va dirigida a mujeres y a áreas rurales. Más de dos terceras partes, 25 mil millones de dólares, proceden de EE.UU. Noriega advierte sobre la ineficiencia e incompetencia del mercado de transferencias de dinero, que merma significativamente los recursos de millones de familias, debido en gran medida a que estas no tienen acceso a instituciones financieras (BID, 2003).

La migración y el Tratado de Libre Comercio en México

En México, desde inicios de 1994, con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU. y Canadá, aunado a las nuevas problemáticas económicas de ese año y de 1995, se profundiza la crisis económica nacional y aumenta la pobreza en el campesinado, sin ninguna alternativa en el propio campo, ni tampoco en los otros sectores económicos afectados por la recesión y la creciente inestabilidad financiera. Ante esto, es urgente ejecutar un nuevo tipo de política para el campo que, sin olvidar la necesidad de elevar la eficiencia y la competitividad, considere la especificidad de la economía campesina, el papel estratégico que juega en la economía, así como en la estabilidad social y política del país (*Reforma*, 2003).

En el contexto de las posibilidades del TLC como un instrumento que proporcione dinamismo al campo y al conjunto de los sectores económicos de México, resulta interesante el trabajo de los investigadores de la Universidad de Berkeley Alain de Janvry y Elizabeth Sadoulet (1997), donde asumiendo la corta vida del TLC, las asimetrías entre los países y los impactos macroeconómicos de la crisis de 1995 señalan, entre otros elementos, los siguientes:

- problemas de los pequeños productores para cambiar a cultivos más rentables;
- oportunidades limitadas del TLC para los pobres de México y para los problemas estructurales del país;
- generación de una pobreza transitoria en el campo, como resultado del cambio estructural, la cual a mediano plazo desaparecerá. Sin embargo, la pobreza estructural (la de la inmensa mayoría de los campesinos) permanecerá por largo tiempo;
- necesidad de programas más amplios y reformas sociales, financiados con los ingresos del avance del comercio y la inversión extranjera directa.

La evaluación anterior descarta la ilusión de que el TLC podría convertirse en la alternativa para la modernización, en su conjunto, de los sectores económicos y sociales del país. Ello debe llevar a una revisión seria de las políticas sectoriales, sus avances, sus limitaciones, así como de las necesidades del país. Para ello resultan muy importantes los señalamientos de la CEPAL, cuando indica de qué manera el campo mexicano se encuentra en una auténtica crisis desde 1988, a consecuencia de las políticas agropecuarias impuestas a partir de entonces, que dieron una variación radical a su antiguo rumbo, lo que puede profundizar esa crisis (*La Jornada*, 1997).

A finales de los años noventa, era evidente que los escenarios optimistas de los impactos positivos del TLC sobre el empleo e ingreso de los mexicanos no se habían cumplido. Sin embargo, como se señaló en noviembre de 2000 en Guatemala en el Taller Regional sobre Migración Los acuerdos de libre comercio y sus impactos en la migración, es difícil evaluar con claridad los impactos que el TLC ha tenido sobre la economía, el empleo y la migración en México, debido a que el tratado es sólo una parte del nuevo modelo económico instaurado desde 1982. El TLC, junto con el ingreso al GATT en 1985, la crisis económica de 1994-1995 y el crecimiento sostenido de la economía de EE.UU. en los últimos doce años, dan forma a la compleja red de factores que pueden explicar el aumento en la migración de mexicanos al exterior.

En las negociaciones del TLC fueron notorias las asimetrías en lo económico entre los países participantes, al igual que en cuanto a experiencia, capacidad y perspectivas de los equipos negociadores. México ne-

goció en condiciones de desigualdad económica y política, pues en aquel momento se encontraba saliendo de la profunda crisis de la deuda externa, enfrentando una gran inflación, una fuerte caída del mercado interno y el empleo, así como una dependencia cada vez mayor del capital externo y un fuerte cuestionamiento de su sistema político vigente. Desde sus comienzos el TLC es parcial, pues excluye los temas sociales de movilidad de mano de obra, el empleo, los mecanismos binacionales de compensación y la creación de fondos estructurales para el desarrollo regional, como se hizo en la experiencia de la Europa comunitaria. Los impactos que del TLC sobre la planta productiva y el empleo, sumados a la liberalización comercial de 1986 con la entrada al GATT, se manifiestan de manera diferencial por sectores y regiones. La pequeña y mediana empresa textil, del juguete, del calzado, y el sector agropecuario en su conjunto son los que sufren los principales impactos negativos de quiebras masivas y desempleo. Los impactos regionales positivos se dan en el norte del país y en la frontera con EE.UU., beneficiando al sector maquilador y automotor, consolidando una tendencia iniciada hace treinta años.

Sin desconocer la multicausalidad de la migración internacional, resulta claro que el TLC no ha tenido los efectos esperados en la reducción de la migración. Por el contrario, si la economía norteamericana sigue creciendo y México mantiene su situación económica actual, anualmente seguirán emigrando 300 mil mexicanos por motivos laborales. Si la economía mexicana empeora, ese flujo se incrementará a 500 mil en los próximos años (García Zamora, 2003).

En el contexto anterior, los participantes en el taller referido hacen las siguientes cuatro propuestas centrales:

- No tiene caso excluir el tema de la migración cuando se negocian acuerdos comerciales. Por el contrario, frente a las tendencias del crecimiento de la migración internacional hacia EE.UU. en los próximos años, es necesario discutir la convergencia e integración económica binacional entre EE.UU. y México, estableciendo los objetivos, métodos y procesos de la integración, que permitan la colaboración en una propuesta de desarrollo compartido, incluyendo la problemática migratoria como tarea conjunta.
- Se requiere una visión diferente del TLC, con objetivos distintos, con un compromiso mutuo por el desarrollo con equidad, que posibilite a mediano plazo atenuar las causales de la migración internacional, e incluir la libre movilidad de mano de obra como parte de la convergencia entre los países de ese tratado y otros, regulando el flujo de las migraciones.
- Es importante retomar el desarrollo económico y la colaboración internacional como medidas fundamentales para defender y fortalecer el tejido productivo y social interno, que garantice el

mantenimiento de las plantas productivas nacionales, su nivel de empleo y la reducción de las migraciones a mediano plazo.

- Las organizaciones civiles deben promover y defender la obligación del Estado como promotor del desarrollo económico, el empleo y el bienestar, diseñando y difundiendo propuestas de pequeña, mediana y gran escala que incidan a nivel micro-regional, meso-regional, estatal y nacional. Estas deberán hacerse llegar a los municipios, y a congresos tanto estatales como nacionales, para que formen parte de los respectivos planes de desarrollo, para que tengan el soporte técnico y financiero necesario y permitan así la construcción de un futuro diferente en el que exista empleo, bienestar y democracia para todos.

A pesar de las propuestas anteriores, que se suman a muchas otras, el modelo neoliberal se sigue aplicando de manera implacable, y con ello sus consecuencias negativas tanto en lo económico como en lo social, generando mayor pobreza, inestabilidad social y migraciones internacionales. Es por ello que urge reorientar el modelo económico actual, su funcionamiento en América Latina y en México, puesto que sólo ha incrementado la pobreza en la región. Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía y ex vicepresidente del Banco Mundial, señala que la primera década después de las reformas neoliberales en América Latina prueba que el modelo ha fracasado en la generación de un crecimiento económico superior, y sólo ha beneficiado a los sectores más ricos de la población. Estos resultados, según él, muestran que en las políticas no se puso atención suficiente a la inestabilidad y desigualdad en los países de la región latinoamericana. El Fondo Monetario Internacional y el Consenso de Washington se centran en la idea de que el mercado determinará el mejor curso de un país, promoviendo la liberalización de los mercados, del capital, la privatización y la disciplina fiscal. Pero los resultados suelen ser que, en lugar de que los recursos de un país se trasladen de los sectores de baja productividad a los de alta –como afirman los fieles de estas reformas–, ocurre lo contrario: grandes sectores pasan de la baja productividad a la cero productividad. Por decirlo de otra manera, los de abajo sufren más (*La Jornada*, 2002).

Hablando específicamente del impacto del TLC sobre la economía mexicana, asume gran importancia el Informe del Banco Mundial "Las lecciones del TLC para los países de América Latina y el Caribe: un resumen de hallazgos de investigación", publicado a mediados de diciembre del año 2003 (*El Financiero*, 2003), en el que se señala que a diez años de la entrada en vigor del TLC de México con EE.UU. y Canadá, no fue suficiente para hacer converger a México a la altura de los otros países como se argumentó en su momento. De entonces a la fecha, los gobiernos mexicanos no hicieron las inversiones suficientes en materia de

educación, innovación e infraestructura, lo cual se agravó por una baja calidad institucional –considerada como rendición de cuentas–, ineficacia regulatoria, corrupción y otros temas afines, y le impidió al país hacer el gran despegue. Para ese organismo, los beneficios del tratado y del comercio han sido desiguales entre las regiones y los sectores nacionales. Advierte, sin embargo, que sin la firma del TLC las exportaciones habrían bajado aproximadamente un 25%; la inversión extranjera directa, que fue excepcionalmente alta en 1994-1995, habría sido menor en un 40%; y el ingreso por mexicano, de 5.920 dólares en 2002, habría sido inferior entre un 4 y un 5%. Daniel Lederman, coautor del mencionado informe, manifiesta que el TLC ha sido bastante positivo para la agricultura exportadora, pero que quizás tuvo efectos negativos entre los pequeños agricultores del sur de la República, quienes han sufrido una larga historia de abandono social, político y económico. Frente a ello, recomienda hacer mejoras en la educación rural, infraestructura, instituciones y políticas de desarrollo rural en general.

Guillermo Perry, el otro coautor del informe, afirma que el TLC definitivamente conectó en mayor grado todavía a México con la economía más dinámica del mundo (EE.UU.), pero su desarrollo en el transcurso de la década de los noventa, incluido el período del TLC, fue desigual. Las regiones y los sectores más desarrollados y competitivos se han beneficiado en forma muy clara de la liberación comercial, mientras que los rezagados no lo han hecho. El desafío sigue siendo ampliar los beneficios de una mayor integración a toda la sociedad.

Por su parte, el periódico *The New York Times*, el 27 de diciembre del 2003 (*La Jornada*, 2003) señala cómo desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hace diez años, la brecha entre ricos y pobres en México se ha ensanchado en lugar de reducirse. Además, de los 700 mil trabajadores que generaron las maquiladoras en los primeros siete años del acuerdo, 300 mil se han perdido desde el año 2000. Asimismo, para dicho diario no hay evidencia de que el tratado haya generado un aumento de los salarios reales. De hecho, están por debajo del nivel que tenían en 1994.

A cambio de la apertura de los mercados para la agroindustria "mexicana", hemos tenido que aceptar la entrada a nuestro territorio de granos básicos, cárnicos e infinidad de artículos primarios producidos a menor precio y fuertes subsidios, lo cual ha provocado que 25 millones de mexicanos del medio campesino no tengan ninguna competitividad y deban refugiarse en el autoconsumo o emigrar a las ciudades y cada día con mayor frecuencia a EE.UU. Si separáramos a los industriales nacionales de los datos referentes a la industria maquiladora –tratamiento que eluden las estadísticas oficiales para disfrazar el horror– veríamos que nuestros agentes dinámicos en la industria también están desapareciendo: vendemos petróleo, mano de obra barata, playas y sol a las grandes

cadenas hoteleras; nuestros procesos productivos son cada vez menos complejos, nuestra producción en ciencia y técnica es abandonada, y no nos queda más que intentar balancear nuestro déficit con el exterior, contrayendo más deudas y rematando los últimos activos: bancos –una vez "saneados" con nuestros impuestos–, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, las riquezas culturales y nacionales, etc. En las agencias gubernamentales y académicas dominantes una cosa está prohibida por sobre las demás: aceptar el fracaso del TLCAN. Pero mientras no lo hagamos, ¿cómo sería posible imaginar una salida?

Finalmente, en otro artículo publicado en *The New York Times* en la primera semana de enero de 2004 (*El Financiero*, 2004), Stiglitz expresa que el TLCAN ayudó a recuperarse rápidamente de la crisis de 1994-1995; pero que, sin embargo, los beneficios de la apertura se han desvanecido porque el país tiene una recaudación tributaria pobre, invierte poco en educación y tecnología y ha sido incapaz de reducir la desigualdad. En un texto titulado "La promesa rota del TLCAN", Stiglitz señala que el tratado estuvo por debajo de las expectativas tanto de quienes lo impulsaron como de quienes lo critican. Sin embargo, en México aún es fuente de controversias y de riesgos.

En cuanto al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), este académico de la Universidad de Columbia advierte que si los países latinoamericanos obtienen los mismos resultados que México obtuvo con el TLCAN; "la paz y prosperidad en el hemisferio estarán en riesgo". México, explica, se benefició del tratado en los primeros años, sobre todo de exportaciones de las fábricas instaladas cerca de la frontera con EE.UU.; sin embargo, los beneficios se han diluido por el debilitamiento de la economía y la competencia de China. Mientras los campesinos mexicanos que cultivan maíz libran una lucha cuesta arriba contra los agricultores estadounidenses que reciben subsidios, todos los bancos del país (excepto uno) han quedado en manos extranjeras, mientras las pequeñas y medianas empresas no exportan y siguen sin créditos. En los pasados diez años, detalla Stiglitz, el producto por habitante ha crecido un "sombrío" 1% en promedio, más que el resto de América Latina, pero muy por debajo de las tasas que se observaban hace algunas décadas. De 1948 a 1973 el PIB por habitante en México creció a una tasa promedio del 3,2% anual. En contraste, durante los diez años del TLCAN, aun con la crisis del Sudeste asiático, Corea del Sur creció en promedio el 4,3% y China el 7%.

La migración y los acuerdos comerciales en Centroamérica

Desde finales de los años noventa se suscitó en la región centroamericana un interés creciente por los impactos que pueden generar los

tratados comerciales en la región a partir de la experiencia de México con los países del Norte y los eventuales tratados que se pudieran hacer a futuro en Centroamérica. Como respuesta a esa inquietud, diversas organizaciones académicas y civiles como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) y Sin Fronteras, Institución de Asistencia Privada (IAP), realizaron en la Ciudad de Guatemala el ya mencionado seminario sobre migración, sobre el tema "Impactos y perspectivas de los acuerdos de Libre Comercio en Centroamérica". Allí se llegó a las siguientes conclusiones (FLACSO/AVANCSO/IAP, 2000):

- No existe evidencia empírica del impacto que tienen los acuerdos de libre comercio sobre la migración. Sin embargo, el conocimiento de la estructura de la producción en los países y de los sectores económicos que se benefician de la apertura comercial puede constituir un punto de partida para analizar los efectos del libre comercio sobre el empleo.
- Es notoria la concentración de las exportaciones regionales en pocos productos de escaso valor agregado, los cuales no llegan a representar el 1% de las importaciones mexicanas. Aunque las exportaciones a esta zona sólo representan el 0,8% de las exportaciones mexicanas, en los últimos tiempos presentan un saldo favorable de mil millones de dólares.
- El resultado de los acuerdos comerciales entre Costa Rica y México y entre Nicaragua y México ha sido el aumento del déficit comercial para los países centroamericanos. Dado que son pocos productos los que se han beneficiado de la apertura del mercado mexicano a las exportaciones centroamericanas, la apertura comercial no tuvo un impacto positivo sobre los niveles de empleo en los países de la región.
- Los acuerdos comerciales se dan en un contexto de transformación macroeconómica previa que genera impactos negativos sobre la planta productiva y el empleo, y que al entrar en funcionamiento profundizan de manera diferenciada por país, sector económico y región. Los acuerdos comerciales forman parte de una estrategia económica que promueve la liberalización creciente de las economías y el desmantelamiento de las instituciones estatales. Dentro de esta perspectiva se abandona el compromiso del Estado como promotor del desarrollo económico para los diferentes sectores y regiones, lo que eventualmente provoca la desprotección de los sectores más vulnerables. Como parte de esta situación de cambio, los gobiernos adoptan las políticas económicas de reforma promovidas por los organismos internacionales, entre ellos el FMI

y el Banco Mundial, que asumen las quiebras de la pequeña y mediana empresa como un costo necesario para la modernización de los países, y se generaliza la creencia de que la liberalización comercial resolverá los graves problemas estructurales.

- Existe una marcada asimetría entre México y los demás países. Por eso, se dan diferencias entre países, sectores y regiones respecto a los impactos, siendo notorio el negativo sobre la pequeña y mediana empresa, así como sobre el nivel de empleo.
- A pesar de conocer que, una vez puestos en vigor, los acuerdos comerciales generan pérdidas y ganancias para diferentes sectores, se evita considerar mecanismos de compensación regional, que permitirían compensar pérdidas y ganancias.
- Los acuerdos repiten el esquema del TLCAN. Al igual que en el caso mexicano en el marco del TLCAN, no se llevan a cabo los estudios de impactos regionales y sectoriales necesarios.
- Se acepta, además, la omisión de los aspectos sociales, empleo, bienestar y migración, como en el mencionado tratado.
- No existe un mecanismo de monitoreo de los acuerdos y sus impactos.
- Aunque no haya evidencia empírica sobre los impactos de los acuerdos de libre comercio en la migración, se sabe que el libre comercio ha tenido un impacto negativo en el empleo y que, por ello, tendría que haber contribuido –entre otros factores– al incremento de los flujos de trabajadores que abandonan sus lugares de origen.

Frente a tal escenario de las políticas económicas de cambio estructural, liberalización financiera y acuerdos comerciales en la región, las organizaciones convocantes al seminario-taller formularon las siguientes propuestas generales:

- Establecer mecanismos de cooperación entre las organizaciones civiles para fiscalizar y darle seguimiento a las diferentes políticas económicas y acuerdos comerciales en cada uno de los países y en la región, generando un banco de información permanente que sea difundido entre los diferentes sectores sociales y productivos afectados por las políticas aplicadas, interesados en generar un proyecto económico y social alternativo.
- Crear en cada país un debate permanente en la sociedad civil sobre las políticas económicas y acuerdos comerciales, involucrándola en su seguimiento, así como en el diseño de propuestas emergentes a nivel nacional e internacional.
- Mejorar la colaboración de las organizaciones civiles centroamericanas, de México y EE.UU., sobre los aspectos anteriores, sugi-

riendo la formación de equipos sectoriales por área de interés y uno específico para el conjunto de la región.

- Diseñar acciones conjuntas a nivel de cada país y de la región, aprovechando las redes sociales existentes entre los diferentes países.
- Actualizar el padrón de organizaciones participantes; realizar en especial un inventario de sus propuestas, acciones, requerimientos de estudios e ideas para abordar la cuestión de manera conjunta con todos los países.
- Retomar la idea del Plan Puebla-Panamá como reto colectivo para la región, para darle un sentido social y progresista que represente una propuesta de integración regional plena, desde abajo, para todos los sectores sociales y productivos, que no sea un simple macroacuerdo comercial, sino un proyecto de largo alcance que incluya economía, empleo, comercio, educación, salud, cultura, medio ambiente, etcétera.

En los últimos tres años la firma de un tratado de libre comercio entre EE.UU. y Centroamérica ocupa un primer plano en las discusiones políticas y académicas en los países de la región, suscitando fuertes debates y grandes expectativas entre los diversos equipos gubernamentales. Como se sabe, el centro de las negociaciones es la liberalización comercial y sus impactos, sobre todo para el sector agropecuario e industrial.

Dentro de las negociaciones de dicho tratado se encuentra la negativa a tratar de manera concreta la temática de las migraciones, situación que contrasta con la importancia que tienen los flujos migratorios desde Centroamérica hacia EE.UU., y con los impactos potenciales de dicho tratado sobre las migraciones (Lungo, 2003).

Al inicio de las negociaciones del TLC, algunas organizaciones de la sociedad civil intentaron introducir el tema de las migraciones en la agenda, pero no fue aceptado. Se sugirió recientemente que se pudiera pedir la inclusión de un párrafo en la versión final del tratado que permita dejar abierta una puerta para la discusión posterior de este tema, dado el impacto previsible de la apertura comercial en la oferta y condiciones de trabajo, especialmente en el campo.

Por otra parte, en los últimos años, Centroamérica ha firmado además tratados de libre comercio con otros países: México, Chile, República Dominicana y Panamá. Al revisar esos tratados se observa que los cuatro tienen lineamientos y estructura similares. Según Lungo, responden a una plantilla derivada del TLCAN y no presentan variaciones sustantivas en su contenido.

El análisis de los documentos muestra que hacen énfasis en los aspectos comerciales, desarrollando una serie de regulaciones encaminadas sobre todo a la apertura de mercados, relegando a un segundo plano el tema de los migrantes. Sin embargo, los documentos no se limi-

tan exclusivamente a acuerdos comerciales, sino que también incluyen diversos capítulos que tienden a incidir en las políticas económicas y sociales de las naciones suscriptas, trascendiendo lo estrictamente comercial. Así, encontramos los apartados de inversión, compras del sector público, energía y petroquímica, telecomunicaciones, servicios financieros, transporte aéreo y propiedad intelectual. De ahí la importancia del papel de los tratados comerciales en la formulación y propuesta de políticas concretas desarrolladas en los países incluidos en los acuerdos.

En los tratados de libre comercio referidos, siempre se encuentra sólo un capítulo que hace referencia a la temática migratoria, que está dedicado a establecer regulaciones sobre la "Entrada Temporal de Personas de Negocios". Este apartado se traduce en concesiones migratorias dirigidas en forma exclusiva a ciudadanos con cierto nivel de capacitación o educativo, excluyendo de esta manera a los migrantes con bajos niveles de educación formal. Se trata, entonces, de un capítulo dedicado a facilitar el movimiento de personas de negocios, lo que contrasta con la omisión en esos tratados del tema de las migraciones que implican movilidad de personas trabajadoras. Los principios generales del capítulo en cuestión afirman que existe "necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras y de proteger el trabajo de sus nacionales y el empleo permanente en sus respectivos territorios". Esta afirmación muestra en forma clara una postura contra los flujos migratorios internacionales (Lungo, 2003: 11).

Para Mario Lungo, si se desean conocer los posibles impactos de un tratado comercial con los países de la región se requiere llevar a cabo un análisis sobre cuál es su situación económica y social. Para ello recurre al *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se hace una síntesis sobre las tendencias de desarrollo en los países centroamericanos. Dicho informe muestra cómo, en general, la región ha perdido el ritmo de crecimiento que tuvo durante la primera mitad de los años noventa, a pesar de la estabilidad política, la apertura comercial y el nuevo impulso de la integración centroamericana. El débil crecimiento económico se ha concentrado en pocos sectores, excluyendo las exportaciones tradicionales, la pequeña y mediana empresa, amén del sector agropecuario, principales generadores de empleo (PNUD, 2003).

Para el mismo analista, es visible la caída del sector agropecuario en los años noventa en el PIB nacional de El Salvador y Honduras, su estancamiento en Costa Rica y Guatemala, y el crecimiento en Nicaragua. Estas tendencias expresan, en general, la crisis en este sector, que es una de las fuentes más importantes de expulsión de la población fuera de los territorios nacionales, y de la que no se excluye Nicaragua a pesar del incremento del PIB en dicho sector. Aunque la

pobreza relativa ha disminuido, hoy hay más pobres que hace diez años y se ha incrementado la desigualdad social. La reducción fue más significativa en las áreas urbanas que en las rurales. Mientras los países de la región experimentan un acelerado proceso de urbanización, estimándose que para el año 2000 un 49,8% residía en áreas urbanas, los índices de pobreza en el sector rural, con excepción de Costa Rica, confirman la crisis general en el campo centroamericano, destacándose el caso de Honduras.

La desigualdad en el crecimiento también se manifiesta a nivel sectorial en cada país, y entre estos. Mientras se ha avanzado en lo referente a las políticas macroeconómicas y la dotación de infraestructura, se observan importantes retrocesos en las políticas de transformación productiva, y la vulnerabilidad comercial se incrementa. Esta última muestra una alta concentración de las exportaciones hacia EE.UU.

Las diferencias nacionales que poseen una explicación histórica tienden a acentuarse. En este momento de apertura, tales diferencias se evidencian en los indicadores utilizados al medir el grado de preparación y competitividad de los distintos países que intentan formar parte de los tratados de libre comercio. Por esta razón, la estrategia de desarrollo planteada para Centroamérica, basada en la creación de cuatro *clusters*: turismo, agroindustria de alto valor agregado, sector textil e informático y software, además de no resolver el problema de las desigualdades sociales y territoriales, pierde peso al ignorar la migración internacional, las organizaciones de migrantes y las remesas. Es por eso que resulta importante revisar esta estrategia a la luz del TLC en negociación. Para ello, Lungo (2003) sugiere abordar cuatro aspectos vinculado con la migración:

- el estudio de los impactos sociales y territoriales del Plan Puebla-Panamá y el CAFTA, y su incidencia en los flujos migratorios;
- la vinculación entre el contenido de los tratados de libre comercio y las condiciones para el uso de las remesas;
- la organización social y las empresas económicas de los migrantes de cara a la apertura y la globalización;
- el papel de las políticas migratorias en esta relación.

Hacia una integración continental alternativa

La evolución de la economía regional en los últimos veinte años muestra una creciente desarticulación interna de las economías nacionales y una mayor dependencia de la economía norteamericana. Por ello es importante plantearse, desde ahora, una integración continental alternativa que propicie el desarrollo económico de todos los países, y además, del empleo y bienestar. Para avanzar en una propuesta alternativa

de este tipo, se requiere una evaluación objetiva por todos los actores sociales de la evolución económica de ese período, de las políticas públicas aplicadas, del funcionamiento de los estados nacionales, los resultados de la apertura y del nuevo escenario social y político, de la actuación de la sociedad civil; y en forma especial de los migrantes, sus comunidades de origen, destino, aunado a sus diversos proyectos sociales y productivos. A continuación indicamos algunos de los puntos más importantes de ese análisis.

México y Centroamérica han experimentado en los últimos veinte años un fuerte crecimiento en los flujos migratorios hacia EE.UU. y Canadá como resultado de los problemas del atraso económico estructural, conflictos bélicos, desastres naturales, las aperturas comerciales y el establecimiento de un nuevo modelo económico en el cual el Estado renuncia a su obligación de promover el desarrollo económico y social, privilegiando los mecanismos del mercado internacional y los intereses de las grandes multinacionales. Esto ha significado la destrucción del tejido productivo y social, así como de las bases socioeconómicas de arraigo de la población en la región, que ante la incapacidad estructural para generar los empleos necesarios, cada vez más emigra al norte de manera documentada o indocumentada como única opción para obtener un empleo y cierta posibilidad de bienestar.

La situación anterior también ha provocado la llegada de un flujo creciente de remesas a la región, que en los últimos años rebasa los 21 mil millones de dólares, que si bien ha permitido la sobrevivencia de millones de familias de migrantes no ha podido (ni podrá) contrarrestar la destrucción del tejido productivo y social provocada por la lógica implacable del nuevo modelo económico. Por el contrario, el flujo migratorio mismo se convierte en un factor que estimula e intensifica la migración internacional ante la degradación económica y del empleo en los diferentes países.

Bajo el contexto anterior, tanto el gobierno de EE.UU. como los gobiernos de la región plantean que la realización de un tratado de libre comercio con Centroamérica, y luego con el conjunto de América Latina, representa la alternativa para superar el atraso estructural y lograr el desarrollo económico de esos países. Pero la experiencia del Tratado de Libre Comercio de México con EE.UU. y Canadá (TLCAN) después de diez años de funcionamiento muestra que dichos acuerdos comerciales sólo favorecen a los grandes sectores exportadores, a las transnacionales y al capital financiero internacional. Profundizando la destrucción del tejido económico y social, mutilan la acción estatal como promotora del desarrollo y acentúan la incapacidad estructural para generar empleos.

Frente al fracaso del TLCAN como opción de desarrollo, empleo y bienestar para los mexicanos, resulta claro que hoy urge plantear, más

que acuerdos comerciales como el mencionado, la integración económica continental a largo plazo como en la Unión Europea, que reconociendo las asimetrías económicas entre los países, coloque como eje programas de inversión compensatorios y fondos estructurales que permitan establecer condiciones endógenas de desarrollo económico, erradicación del atraso económico, generación de empleos suficientes y bien remunerados, acceso al bienestar y la democracia plena. En este sentido, resulta paradójica la forma en que el presidente Bush anuncia enormes inversiones para conocer los recursos de Marte y las posibilidades de habitarlo, en lugar de canalizar tales recursos al desarrollo económico y social de América Latina y otras regiones. En este sentido, la ampliación de la Unión Europea de quince a veinticinco países a partir de mayo de 2004, con la incorporación de ocho países de Europa del Este (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania) y dos países insulares mediterráneos (Chipre y Malta), representa el paradigma más importante del mundo, al inicio del siglo XXI, de integración económica de una zona desarrollada como la Unión Europea de los quince, con diez países de notorias diferencias en sus estructuras económicas y sociales, así como en sus indicadores macroeconómicos. Para ello, en los últimos años se han venido construyendo políticas de apoyo económico, respaldo tecnológico, cambio institucional y convergencia macroeconómica, para hacer viable la ampliación comunitaria. Esta experiencia se convierte en un referente de gran trascendencia en América Latina para comenzar a trabajar en un proyecto de integración continental alternativo al que se vive actualmente. En particular, resulta de gran valor conocer el diseño y aplicación de las Políticas de Cohesión Económica y Social, hoy en curso para el funcionamiento de la Unión Europea-25, las cuales se enfrentan a seis grandes dilemas frente a la ampliación (Castells, 2003): equidad versus eficiencia; eficacia redistributiva versus viabilidad política; redistribución nacional versus redistribución regional; programación versus competencia; rendición de cuentas versus simplicidad; y absorción versus adicionalidad.

Las principales propuestas para resolver los desafíos indicados se enmarcan en ocho aspectos clave de la política regional comunitaria: la ampliación reafirma la vigencia de la política regional; la política regional no es un simple mecanismo de transferencias fiscales; una política regional orientada a la financiación de proyectos más que programas; una política dirigida a las regiones, teniendo en cuenta las posiciones de los países; una política regional que "ayude a quien se ayude"; una revisión radical de los mecanismos de gestión, control y rendición de cuentas; una política de cohesión cuyo impacto financiero sea soportado equilibradamente por los distintos estados miembros; y una nueva concepción del principio de "adicionalidad" de los Fondos Estructurales, a los cuales se deben añadir los gastos hechos previamente por los nuevos estados.

En el diseño de un proyecto de integración continental alternativo con desarrollo, equidad y democracia resulta fundamental, además de aprovechar la enorme lección histórica de la ampliación de la Unión Europea en curso, incorporar plenamente el gran capital social que representan los cientos de organizaciones de migrantes radicados en el exterior, como un nuevo actor social binacional que, además de aportar numerosos proyectos sociales y productivos para sus comunidades, potencialmente puede jugar una función central de articulación permanente con los gobiernos y sociedades de sus países de origen y los de destino, en condiciones de igualdad y corresponsabilidad en la construcción de ese nuevo proyecto.

Las organizaciones de migrantes como un nuevo actor social para el desarrollo de sus comunidades, de origen y destino, se enfrentan al reto de su maduración institucional como organizaciones de segundo nivel, capaces de hacer sus propios diagnósticos comunitarios binacionales, sus programas de formación de dirigentes y capacitación para todos sus integrantes, proyectos de desarrollo social y económico en comunidades de origen y destino, y una estrategia de empoderamiento binacional para los próximos veinticinco años. Pero difícilmente podrán superar ese reto solas; para ello resulta fundamental el apoyo técnico y financiero de las fundaciones internacionales, de organizaciones como la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) y de las Agencias de Desarrollo de Canadá y EE.UU., valorando las experiencias de programas de desarrollo comunitario y regional anterior, y las que se puedan tener con organizaciones de migrantes. Hoy, cada vez con mayor frecuencia, en EE.UU. y Canadá estas organizaciones están avanzando en el diseño de sus propias agendas de desarrollo, para sus países y regiones de procedencia. Pero faltan interlocutores, faltan instancias de acompañamiento, de apoyo técnico y financiero para su maduración institucional. El fortalecimiento de ese capital social binacional es fundamental para la integración continental alternativa. FOCAL tiene la palabra.

Bibliografía

BID- Banco Interamericano de Desarrollo 2003 (Guatemala) 4 de septiembre.

Castells, A. 2003 "La ampliación y las políticas de cohesión" en Hay, J. (comp.) *Desafíos. La Unión Europea ante su ampliación* (Madrid: Siddharth Mehta).

Castillo, M. A. y Palma, I. 1996 *La emigración internacional en Centroamérica: una revisión de tendencias e impactos* (Ciudad de Guatemala: FLACSO).

CEPAL-Comisión Económica para América Latina 2002 *Globalización y Desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL).

El Financiero 2003 (México DF) 18 de diciembre.

El Financiero 2004 (México DF) 7 de enero.

FLACSO/AVANCSO/IAP 2000 "Relatoría del Seminario-Taller Regional sobre Migración, Los acuerdos de libre comercio y sus impactos en la migración", Ciudad de Guatemala, 15 y 16 de noviembre, mimeo.

García Zamora, R. 2003 *Migración, remesas y desarrollo local* (México DF: Doctorado en Estudios del Desarrollo/UAZ).

Hurtado, M. 2003 "Dinámica de los estados centroamericanos y su relación con la agenda de migración", Programa de Migración, FLACSO, Guatemala, noviembre, mimeo.

Janvry, A. y Sadoulet, E. 1997 *El TLC y la agricultura: una evaluación inicial* (México DF: IIEc-UNAM).

La Jornada 1997 (México DF) 30 de junio.

La Jornada 2002 (México DF) 16 de mayo.

La Jornada 2003 (México DF) 28 de diciembre.

La Jornada 2004 (México DF) 4 de febrero.

Lungo, M. 2003 "La migración en la elaboración de las agendas regionales y multilaterales", FLACSO, Guatemala, 19 y 20 de noviembre, mimeo.

PNUD 2003 *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

Reforma 2003 (México DF) 20 de diciembre.

Casas Gragea, Ángel María. **El desarrollo económico del área andina en el marco de la integración regional.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/20CasasG.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Ángel María Casas Gragea*

El desarrollo económico del área andina en el marco de la integración regional

Introducción

El regionalismo no es un fenómeno reciente en América Latina ni en la subregión andina, pues en la época contemporánea ha pasado por dos fases u olas hasta llegar a nuestros días. La primera fase o antiguo regionalismo se remonta a los años cincuenta y sesenta, cuando en Europa se estaban dando los primeros pasos de la actual Unión Europea (UE) y cuando en Latinoamérica, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lideró el pensamiento sobre desarrollo económico en la región a través del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). En esos momentos, la integración regional apareció como un instrumento para superar los obstáculos que el ISI había encontrado para su éxito, fundamentalmente el tamaño del mercado. Como complemento, las iniciativas de integración buscaban ciertos niveles de protección frente al exterior para dinamizar sus estructuras económicas regionales, principalmente a través de la industrialización. A esta época corresponden el nacimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

* Profesor del Departamento de Economía General y Estadística, Universidad de Huelva, España.

(ALALC)[1], el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960 y el Pacto Andino en 1969.

El 26 de mayo de 1969, los gobiernos de Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena, el tratado fundacional del Pacto Andino. En 1973, Venezuela lo asumió y se incorporó a este. Bajo el régimen del general Pinochet, Chile adoptó un modelo económico liberal de orientación hacia fuera, que el resto de los países del acuerdo consideró incompatible con la estrategia y con los objetivos conjuntos establecidos. Esto supuso el abandono de Chile del Grupo Andino en 1976 y, como consecuencia, un duro retroceso en el proceso comunitario andino.

El acuerdo pretendía que los países andinos consiguieran conjuntamente un desarrollo industrial adecuado, acelerar el crecimiento, mejorar los niveles de vida y así aproximarse a los estados de mayor desarrollo, y posteriormente poder incorporarse al mercado común latinoamericano. Sin embargo, la crisis de los años ochenta frenó bruscamente el desarrollo de los acuerdos de integración.

La última ola de regionalismo latinoamericano, llamada por algunos *nueva ola de regionalismo*, *regionalismo abierto* o *nuevo regionalismo*, se empezó a gestar en América Latina a finales de los ochenta, y significó la renovación o nacimiento de acuerdos de integración regional como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, con el antecedente del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) de 1986 entre Argentina y Brasil, y el nuevo diseño del MCCA y del Grupo Andino. Además, dentro de esta ola podría quedar encuadrada la proliferación de acuerdos preferenciales de comercio como: la formación del Foro de Cooperación de Asia-Pacífico (APEC) a partir de 1989; la Empresa para la Iniciativa de las Américas (Enterprise for the Americas Initiative) de 1990, que derivaría hacia la propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) hecha a partir de la Cumbre de las Américas de Miami en diciembre de 1994; y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, entre Canadá, Estados Unidos y México (TLC), que entró en vigor en enero de 1994. Todos estos acuerdos se han ido situando dentro de una nueva lógica de construcción regional que tiene como elementos básicos: contribuir a la liberalización del comercio mundial a través de la apertura unilateral o de la profusión de acuerdos comerciales y de integración con otros países o bloques, y atraer hacia ellos la Inversión Extranjera Directa (IED).

---

1 La ALALC se transformó en 1980 en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuya base jurídica es el Tratado de Montevideo de 1980. La ALADI nació como un acuerdo de liberalización comercial más flexible y situó su interés prioritario en los acuerdos bilaterales o plurilatelares en apoyo a la multilateralización necesaria para alcanzar el mercado común latinoamericano.

En este nuevo contexto de construcción regional y subregional, los países del Grupo Andino se volvieron a reunir en Quito el 12 de mayo de 1987 para revisar el Acuerdo de Cartagena y flexibilizar su marco legal. Su intención era devolver el aliento al proceso de integración subregional con una mayor apertura hacia la economía de mercado, mediante la modernización de la estructura productiva subregional, la búsqueda de una mayor competitividad y un mayor poder de negociación en la esfera internacional.

Como consecuencia del paso dado anteriormente, el último gran impulso en la historia de la integración andina tuvo lugar el 10 de marzo de 1996 en la ciudad peruana de Trujillo, en la que se aprobó una nueva estructura institucional más acorde con las nuevas ideas sobre regionalismo. La nueva estructura institucional dio lugar a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y al Sistema Andino de Integración (SAI).

Los objetivos generales de la CAN son: promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros; acelerar su crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social; facilitar la participación de los países andinos en la formación del mercado común latinoamericano; y mejorar de manera persistente el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

Si bien el contexto económico y político internacional y la concepción de integración regional que los países andinos tienen hoy se han transformado, merece la pena resaltar que su compromiso con el desarrollo económico y social del área no ha cambiado bajo el nuevo regionalismo frente al originario de 1969.

En la última década, el nuevo regionalismo andino ha logrado incrementar notablemente y de manera sostenida el comercio intrasubregional, especialmente de los productos manufacturados, a través de la puesta en marcha de una zona de libre comercio. También quiere consolidar una unión aduanera y un mercado común antes del año 2005, al mismo tiempo que su integración le permita negociar en mejores condiciones en el ámbito regional y mundial.

Sin embargo, a principios del siglo XXI y tras más de treinta años de integración, la subregión andina sigue estando formada por economías pequeñas, muy polarizadas socialmente, que sufren una profunda crisis económica, política y social, que son muy vulnerables a fuertes shocks externos, y tienen altos niveles de endeudamiento. Además, siguen manteniendo su carácter de economías exportadoras de productos de bajo valor agregado, con escasos niveles de inversión y de desarrollo tecnológico.

La persistencia en el objetivo de conseguir el desarrollo, unida al mantenimiento del estado de atraso y crisis permanente de los países de la subregión, despertó nuestro interés por realizar una investigación sobre el proceso de integración subregional andino desde su reestruc-

turación en los años noventa hasta la actualidad, el nuevo regionalismo andino, y su disposición de convertirse en una estrategia válida para alcanzar el objetivo del desarrollo equilibrado y armónico de los cinco países miembros.

El trabajo de investigación, del que presentamos las conclusiones, ha pretendido entonces responder a la pregunta: ¿constituye el regionalismo andino actual una estrategia de desarrollo para el área andina?; pregunta que no se puede contestar sin antes saber qué es y en qué consiste el nuevo regionalismo andino.

Estas conclusiones se han obtenido después de haber indagado diversas líneas de análisis (desde las perspectivas teóricas del regionalismo, las instituciones regionales, el contexto internacional y las estructuras domésticas), a partir de las cuales pretendemos mostrar de qué manera conviven en un proceso de integración como el andino (la CAN), a principios del siglo XXI, dos concepciones de regionalismo diferentes: la que tuvo mayor fuerza en el "antiguo regionalismo" durante los años sesenta y setenta, y la que en la actualidad sostiene al "nuevo regionalismo". Esta coexistencia aparece, en la práctica, como un obstáculo para que los países andinos definan su modelo de integración subregional y avancen hacia su principal objetivo: el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.

La anterior problemática se enmarca dentro de un debate actual sobre la relación entre los modelos de construcción regional y el desarrollo en América Latina. Debate que se vuelve especialmente trascendente para los países miembros del proceso de integración andino porque tras tres décadas de iniciativa subregional conjunta, la población de estos países continúa sufriendo elevados niveles de pobreza, de desigualdad y de injusticia.

Algunas precisiones sobre la definición del objeto de análisis y de investigación

El nuevo regionalismo latinoamericano, en el que se enmarca el andino, se caracteriza por su intensidad (dado el conjunto de propiedades y el tipo de relaciones que comprende), puesto que abarca desde compromisos que sólo persiguen la liberalización comercial hasta proyectos de integración económica, política y social. Esta característica hace que el nuevo regionalismo se haya convertido en un fenómeno multidimensional (resulta difícil dibujar una línea de división clara entre asuntos políticos, económicos y de seguridad); extenso (por la cantidad de sujetos a los que se aplica o se puede aplicar el término); y variable, debido a que, en la actualidad, el grupo de países que participan en algún proceso de regionalización es flexible y además se puede dar, como de hecho está ocurriendo, la participación de un mismo país en diversos

procesos regionales en el interior de América Latina y con países de otras regiones del mundo (*spaghetti bowl*). Consecuentemente, el nuevo regionalismo se caracteriza por ser un fenómeno amplio, difuso y con una gran variedad de matices dependiendo de la región o subregión a la que nos estemos refiriendo.

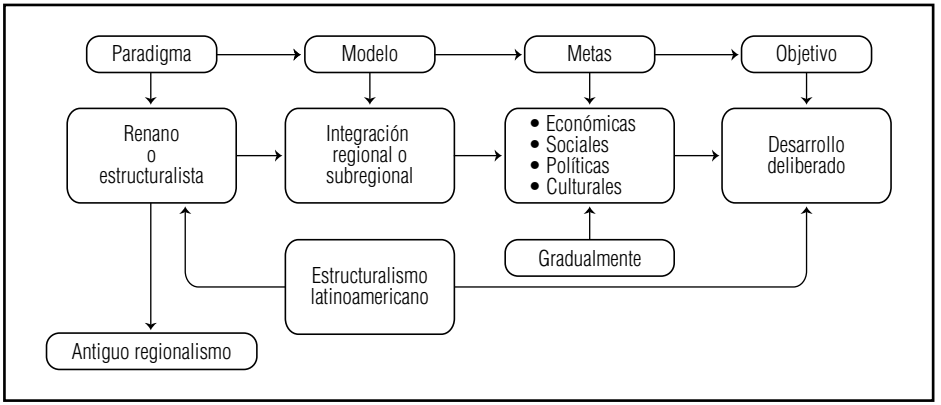
La realidad arriba comentada nos hizo ver la necesidad de definir claramente el objeto de análisis y de investigación, y los elementos conceptuales que intervienen en el trabajo, con la intención de ayudar al entendimiento del fenómeno en los países andinos dentro del contexto latinoamericano y mundial.

El ámbito geográfico se limita a los cinco países que forman parte de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El ámbito temporal se centra en el proceso de integración a partir de la segunda mitad de los años noventa hasta la actualidad. Además, usamos el término región para referirnos a Latinoamérica en su conjunto, y el de *subregión* para los bloques más pequeños de países que conforman la región, como los países andinos, centroamericanos o del Cono Sur.

Asimismo, aplicamos el término *integración regional o subregional* a aquellos acuerdos en los que predomina la *inspiración renana o estructuralista*. Así, la integración regional se convierte en un requisito fundamental para asegurar y acelerar el desarrollo económico y social de los países participantes (ver Cuadro 1).

Estos presentan un modelo de regionalización, que predominó durante el "antiguo regionalismo", con unas metas de integración económica, política, y social que se irán alcanzando gradualmente.

Cuadro 1
Integración regional o subregional

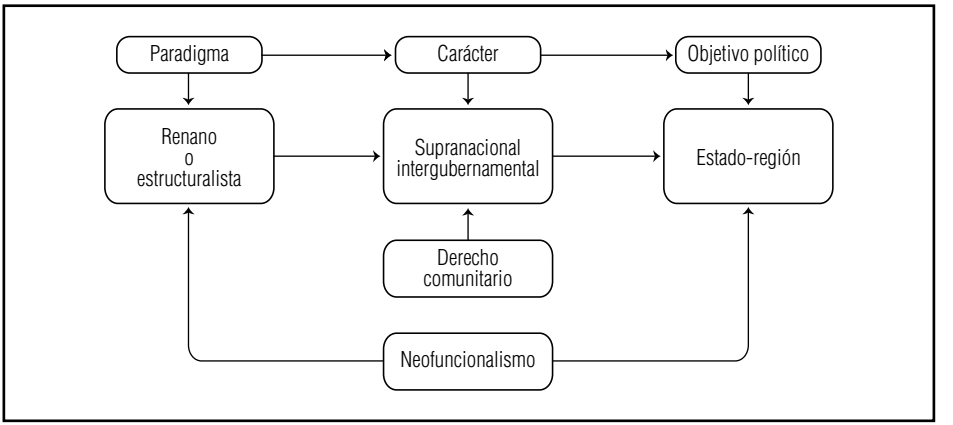


Fuente: Elaboración propia.

A través de estas metas amplias podemos distinguir que el paradigma renano o estructuralista propone un modelo de integración regional o subregional de naturaleza comunitaria y supranacional hacia el que se avanza gradualmente con la ayuda transitoria de instituciones intergubernamentales.

La estructura institucional de inspiración renana o estructuralista, de acuerdo con la creencia neofuncionalista, aumentará la interdependencia entre las partes, lo que supondrá compromisos cada vez más profundos entre los países, que se manifestarán a través de la cesión de parte de su soberanía en distintos asuntos. Y dentro de cuya lógica, conforme el proceso de integración avance, el Estado-nación y sus lealtades irán perdiendo su fuerza en favor de una forma superior de Estado: el Estado-región (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Estructura institucional de la integración



Fuente: Elaboración propia.

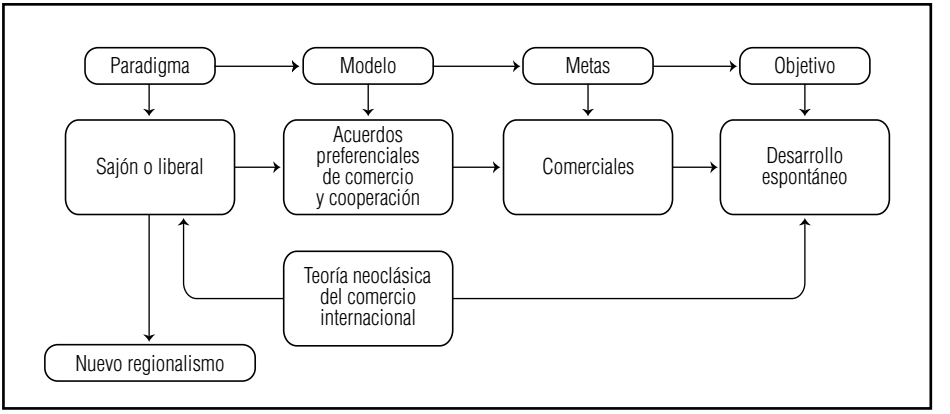
Por otro lado, el término *acuerdo preferencial de comercio y cooperación regional o subregional* es usado para aquellos procesos regionales o subregionales, representativos del nuevo regionalismo, en los que predomina la *inspiración sajona o liberal* (ver Cuadro 3).

La principal meta de los países que participan en este tipo de acuerdos es alcanzar la integración comercial, a través de una zona de libre comercio, y cooperar en asuntos puntuales (como por ejemplo en el fomento de la democracia o la lucha contra el narcotráfico).

Apoyados en la teoría neoclásica del comercio internacional, los países que participan en estos acuerdos confían en que la apertura comercial de sus economías en buenas condiciones y la cooperación

puntual en asuntos de índole política y social terminarán generando de manera espontánea el bienestar de la población.

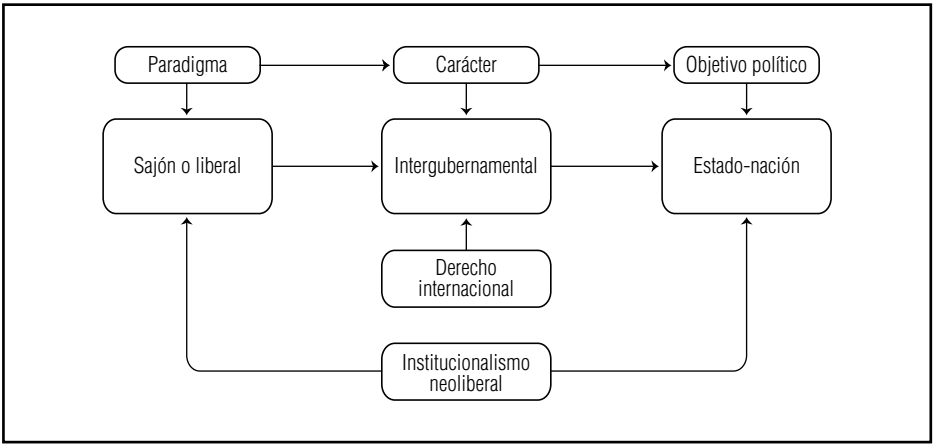
Cuadro 3
Acuerdos preferenciales de comercio y cooperación



Fuente: Elaboración propia.

Todo ello a través de una estructura institucional puramente intergubernamental, inspirada por el institucionalismo neoliberal, donde el Estado-nación mantiene su vigencia e incluso se refuerza (ver Cuadro 4).

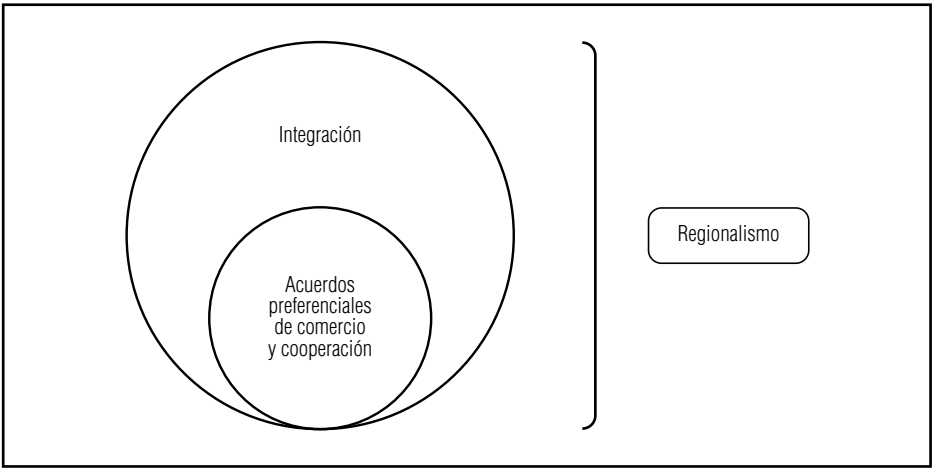
Cuadro 4
Estructura institucional de los acuerdos preferenciales de comercio y cooperación



Fuente: Elaboración propia.

Realizamos esta última distinción porque el concepto de *acuerdo preferencial de comercio y cooperación regional o subregional* está incluido en el de *integración regional o subregional* que tiene consecuencias más profundas, ya que sobrepasa el mero intercambio comercial y la cooperación puntual entre dos o más países e implica un proceso acompañado de medidas dirigidas a profundizar las relaciones económicas, políticas y sociales de un grupo de países. A su vez, ambos formarían parte del concepto más amplio de regionalismo (ver Cuadro 5).

Cuadro 5
Regionalismo: un concepto amplio



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el regionalismo latinoamericano actual aparece con mucha frecuencia compartiendo características de la integración regional y de los acuerdos preferenciales de comercio y cooperación.

Esto hace que el regionalismo de principios del siglo XXI sea un fenómeno que se caracteriza por su intensidad, puesto que abarca desde compromisos que sólo persiguen la liberalización comercial hasta proyectos de integración económica, política y social.

Con la ayuda del Cuadro 6 podemos hacernos una idea del panorama general del regionalismo geográfico y no geográfico, de acuerdo con criterios voluntarios o involuntarios de naturaleza económica, política, histórica, cultural y social.

Cuadro 6
Ámbitos y criterios del regionalismo latinoamericano

Ámbito	Geográfico	No geográfico
Criterios	Económicos, históricos, políticos, culturales y sociales	Económicos, históricos, políticos, culturales y sociales
Involuntarios	Zonas de frontera y ecosistemas naturales	Globalización
Voluntarios	Zonas multilaterales, trilaterales o bilaterales de libre comercio (ALCA, G-3 o CAN-Brasil) Integración subregional (MCCA, CAN o MERCOSUR	Zona de libre comercio (UE-México) Comunidad Iberoamericana de Naciones

Fuente: Elaboración propia.

A continuación expondremos las conclusiones obtenidas en nuestro trabajo.

Respecto de las economías domésticas o realidades nacionales

Hemos podido constatar, como se mencionara anteriormente, que la subregión andina está formada por países con economías pequeñas, muy polarizadas socialmente, que sufren una profunda crisis económica, política y social. A su vez, están sujetas a fuertes shocks (tanto de flujos de capital como de los términos de intercambio), mantienen su carácter de exportadores de productos de bajo valor agregado, y tienen escasos niveles de inversión y desarrollo tecnológico y excesivos niveles de endeudamiento externo.

Los Planes de Ajuste Estructural (PAE) impulsados por el FMI y el BM desde fines de los años ochenta, conocidos como Consenso de Washington, han supuesto una serie de ajustes de corte liberal en la política económica de los países miembros que homogeneizaron el manejo de la política económica de las economías nacionales, pero que no tuvieron el éxito esperado y son cada vez más cuestionados.

Otro elemento que en nada beneficia a este ambicioso proyecto de integración regional es el carácter débil que tienen las democracias andi-

nas, en manos de oligarquías que impiden la existencia de un estado de derecho que tenga por espíritu lo justo, lo equitativo y lo bienhechor, y donde se generan permanentes crisis políticas y sociales, además de las económicas, que abonan el terreno para que broten de forma reactiva alternativas autocráticas más o menos elaboradas que se caracterizan por una mezcla de populismo y fundamentalismo, definidos por la exaltación de un pasado perfecto y no de un futuro posible (recordemos a Fujimori en Perú).

A su vez, la integración andina también se presenta débil como foro de presión para la preservación y mantenimiento de la buena salud de sus sistemas democráticos nacionales.

La integración andina sigue siendo muy dependiente de la voluntad de sus dirigentes políticos, y está poco sustentada en su sociedad civil y en un tejido empresarial que no está identificado con el proceso.

Así, no se ha dado el necesario salto conceptual de lo nacional hacia lo subregional, a la hora de concebir estructuras productivas y políticas sectoriales como las que el proceso de integración necesitaría.

Desde la CAN, y pensando en el Mercado Común Andino, se han propuesto una serie de criterios de convergencia de políticas macroeconómicas que tienen gran sintonía con los propuestos por el Consenso de Washington y con los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht, con el riesgo de que estas políticas de armonización macroeconómicas se conviertan en un "Consenso de Washington plus" que mantenga la misma ceguera que ha demostrado la iniciativa multilateral en la subregión, en la que predominó el pensamiento económico-ortodoxo sin contemplar en toda su dimensión las institucionales nacionales, el fenómeno de la globalización y los altos niveles de pobreza de los países andinos; todos ellos elementos clave a la hora de abordar una armonización de políticas macroeconómicas posible y beneficiosa para el área.

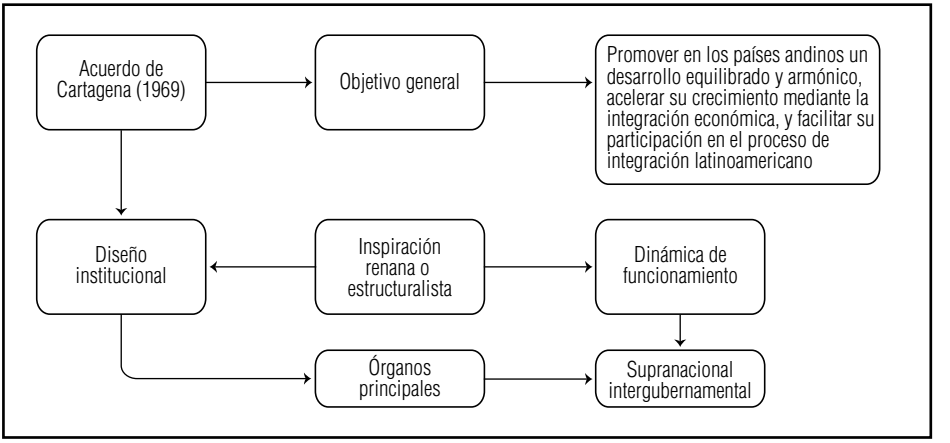
Respecto de las instituciones regionales

La Comunidad Andina cuenta con una estructura institucional supranacional muy desarrollada, heredada del antiguo regionalismo.

Cuando los países andinos firmaron en 1969 el Acuerdo de Cartagena, lo que pretendían –mediante el proceso de integración subregional– era promover un desarrollo equilibrado y armónico, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, y facilitar su participación en el proceso de integración latinoamericano.

A partir de la entrada en vigor del acuerdo, además de los órganos principales que aparecían recogidos en este, se empezó a construir, en los años posteriores, una estructura institucional con un diseño comunitario (supranacional e intergubernamental) inspirada en el paradigma renano-estructuralista y que en unos años situó al acuerdo de integración bajo el Derecho Comunitario con un ordenamiento jurídico propio.

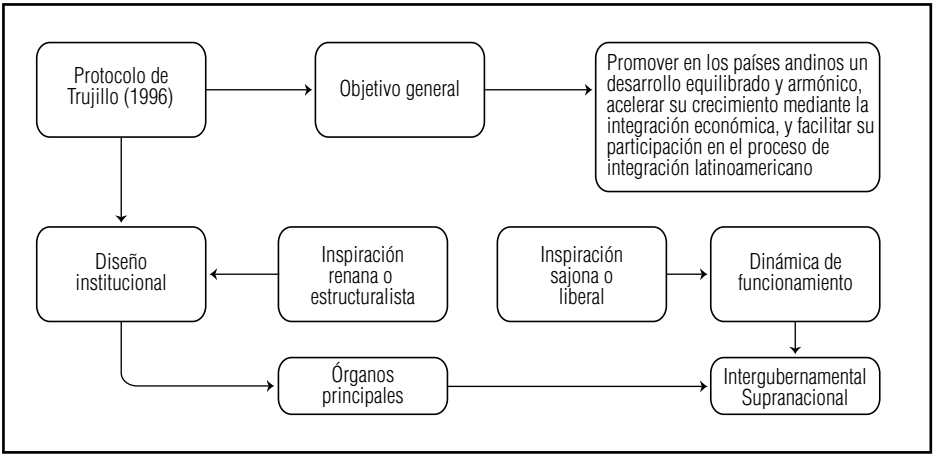
Cuadro 7
Diseño teórico del proceso subregional andino durante el antiguo regionalismo



Fuente: Elaboración propia.

Tras varios años de reflexión, en 1996, el proceso andino de integración se transformó en la Comunidad Andina y en el Sistema Andino de Integración a través de un Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena.

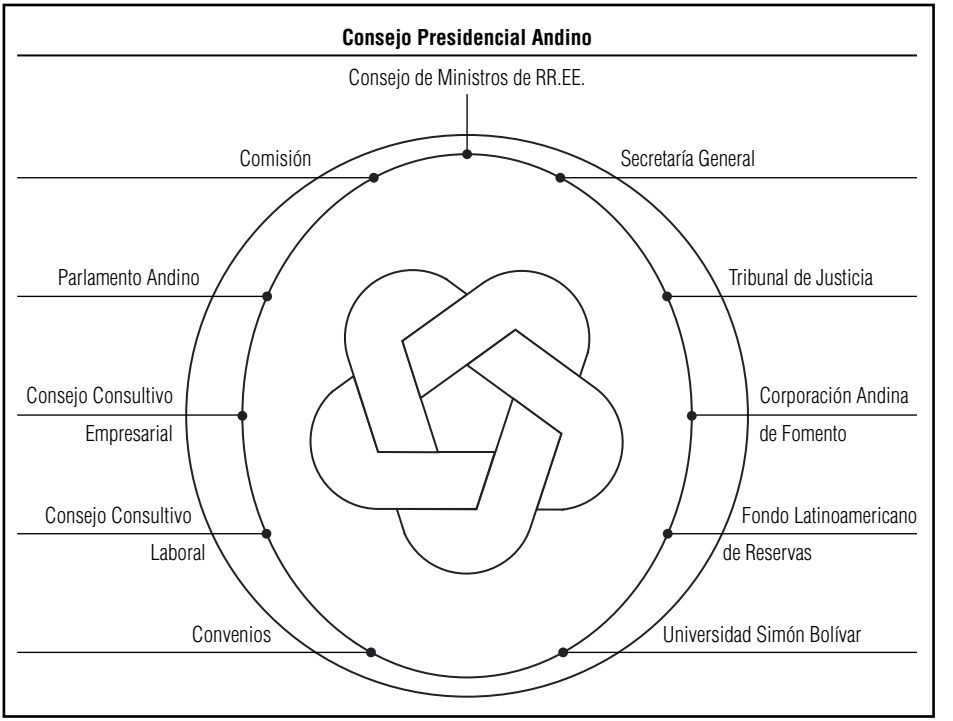
Cuadro 8
Diseño teórico del proceso subregional andino durante el nuevo regionalismo



Fuente: Elaboración propia.

Con el nacimiento del Sistema Andino de Integración se crearon y se eliminaron algunos órganos e instituciones, al mismo tiempo que se recogieron bajo este sistema el resto de los órganos e instituciones que el proceso había generado; todo ello, confirmando la tendencia de los años ochenta de robustecer los órganos políticos y sus esquemas decisionales intergubernamentales para crear una organización más eficaz y flexible, con una inspiración teórica más acorde con el paradigma sajón o liberal.

Cuadro 9
Sistema Andino de Integración



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima.

En el presente, nos encontramos con un proceso de integración con una estructura institucional de corte renano-estructuralista muy desarrollada, con objetivos de integración económica, política y social. De acuerdo con la teoría política analizada, esta dinámica institucional sólo tiene sentido si el proceso subregional camina hacia la construcción supranacional del Estado federal.

Sin embargo, un análisis más pausado tanto del Sistema Andino de Integración como de su dinámica de funcionamiento nos muestra un proceso subregional esencialmente intergubernamental.

El Consejo Presidencial Andino (Poder Ejecutivo) es el máximo órgano, puramente intergubernamental, de la estructura institucional andina, y desde él se está casi exclusivamente dirigiendo el proceso de integración, por encima del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Poder Judicial) y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión (Poder Legislativo).

El Parlamento Andino tiene un carácter deliberante y político, pero no legisla. Consecuentemente, la baja y alta política andina siguen siendo definidas por los intereses individuales de los países miembros a través de un funcionamiento intergubernamental de la estructura institucional del proceso de integración andino y bajo un fuerte presidencialismo.

Por ello, la Comunidad Andina está obligada a replantearse una revisión institucional de todos los organismos del Sistema Andino de Integración, y especialmente los aspectos institucionales supranacionales, en coherencia con su inspiración teórica, con sus objetivos y con las metas planteadas.

Respecto del contexto internacional

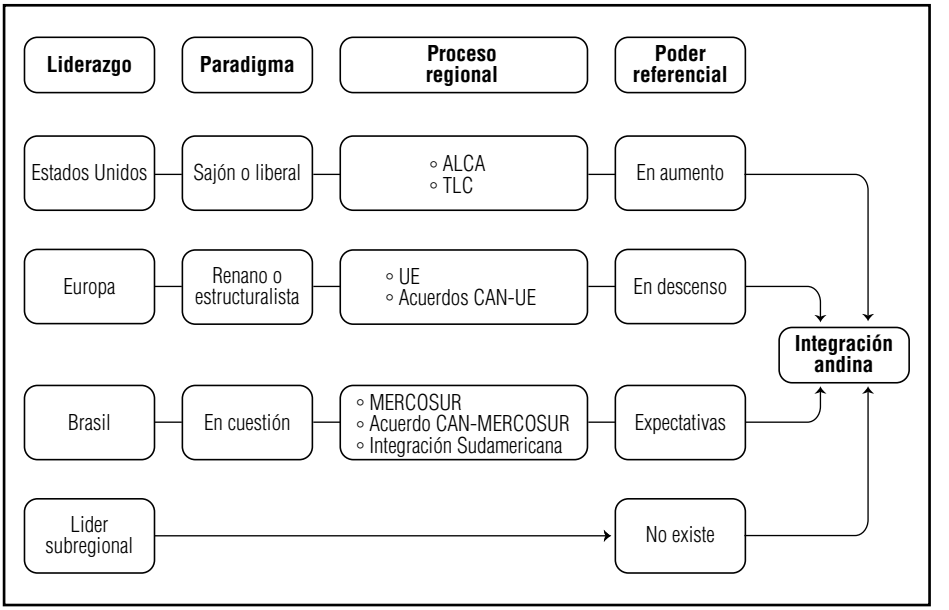
El nuevo regionalismo da un gran peso al contexto internacional, a las fuerzas hegemónicas que actualmente están interviniendo en América Latina y al fenómeno de la globalización, lo cual lo convierte en una variable clave para la definición del modelo.

La falta de un país que lidere el proceso subregional andino hace a este proceso especialmente sensible a los países o bloques con capacidad de liderazgo fuera y dentro de la región latinoamericana. En concreto, tienen interés en establecer algún tipo de liderazgo sobre la subregión andina: EE.UU., la UE y Brasil.

Desde una perspectiva internacional, la clave para el proceso de integración andino es qué poder hegemónico –y a partir de este, qué paradigma regional– tendrá más peso en la definición del modelo subregional andino. Además, el poder hegemónico que se consolide podría ejercerse con un carácter benigno o maligno, lo que repercutirá sobre el reparto entre los países o la concentración en el líder de los beneficios de la regionalización.

EE.UU. tiene un gran peso en la subregión andina, y actualmente está liderando el proceso del ALCA, desde donde se piensa en un regionalismo económico sustentado en un acuerdo preferencial de comercio y cooperación de construcción intergubernamental que cree un mercado americano con reglas de juego en materia de bienes, servicios y nuevos temas, y cuyo resultado final dependerá de la negociación entre EE.UU., Canadá y los países y bloques latinoamericanos. La importancia del ALCA en toda América Latina ha hecho que el poder referencial de este modelo de integración planteado desde EE.UU. esté en aumento.

Cuadro 10
El poder hegemónico subregional: clave para la definición del modelo



Fuente: Elaboración propia.

La UE asiste al proceso del ALCA con tímidas propuestas de acuerdos donde se contemplan el diálogo político y la cooperación económica, pero aún no se vislumbra alcanzar acuerdos de libre comercio, en un marco de conciliación entre los intereses de la subregión andina, Norteamérica y la UE, pero con el temor de que el ALCA suponga una fuerte limitación en su acceso al mercado andino.

Otro elemento clave en el papel de la influencia hegemónica de la UE en América Andina es el actual proceso de redefinición europea. Para la integración andina, la UE ha sido el referente en su estructura institucional y modelo de integración a imitar, pero en la actualidad este referente tiene poca fuerza en la dinámica del proceso andino, en parte por el peso del regionalismo de acuerdos intergubernamentales de comercio y cooperación impulsado desde Norteamérica y por las indefiniciones europeas ante los nuevos retos en la construcción de su propio proceso de integración.

Brasil tiene unas pretensiones geopolíticas y geoeconómicas que sabe que no puede satisfacer sólo liderando el MERCOSUR. Este país ha planteado una iniciativa sudamericana, dentro de la cual tiene un papel muy relevante la CAN, que no sólo le permita liderar el bloque sudamericano sino que a su vez suponga una menor vulnerabilidad y

una posibilidad para la defensa de los intereses sudamericanos frente al resto del mundo y a las iniciativas regionales con Norteamérica y la UE. Ahora bien, Brasil no ha planteado claramente qué modelo regional está interesado en liderar; asunto de vital importancia para el futuro de la integración andina.

Respecto del nuevo regionalismo andino

Hasta la fecha, los avances en el proceso de integración andino son los siguientes:

- Existe una *zona de libre comercio* perfecta entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú ha liberalizado el 80% de sus productos y tiene previsto llegar al 100% en el año 2005.
- Existe una *unión aduanera* imperfecta que se quiere consolidar para el año 2003. En la actualidad se han definido los niveles del *arancel externo común* y se está trabajando para lograr un territorio aduanero común (falta definir un fondo aduanero común que recaude y redistribuya el arancel).
- Se aspira a que la CAN cuente con un Mercado Común Andino para el año 2005, para lo cual se ha empezado a hablar de armonización de políticas macroeconómicas, libre circulación de servicios (ya existe la normativa aunque se ha aprobado un alto nivel de restricciones entre los países miembros), y libre circulación de capitales y de personas, aunque estas todavía no pasan de ser un proyecto.

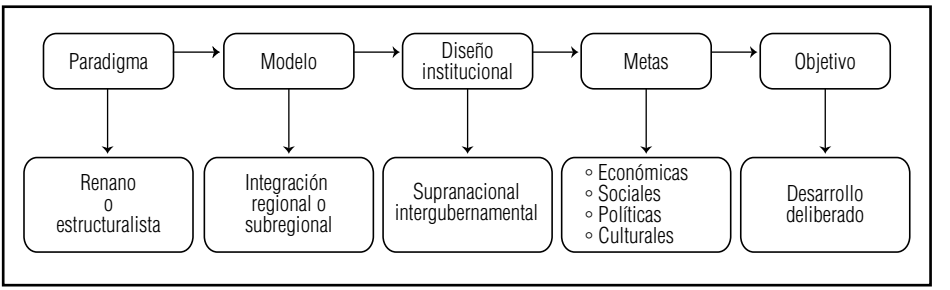
Cuadro 11
Avances en el proceso de integración andino

Integración económica	Integración social	Integración política
ZLC (1992)	Agenda social (1999)	Política exterior común (1999)
UA (1995) Reforma 2002		
MCA (2005)		

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, nos encontramos con un proceso regional con metas y objetivos de integración dentro de un marco institucional comunitario muy elaborado, pero bajo una dinámica de acuerdos preferenciales de comercio y cooperación y una importante influencia de las fuerzas que se mueven en el contexto internacional.

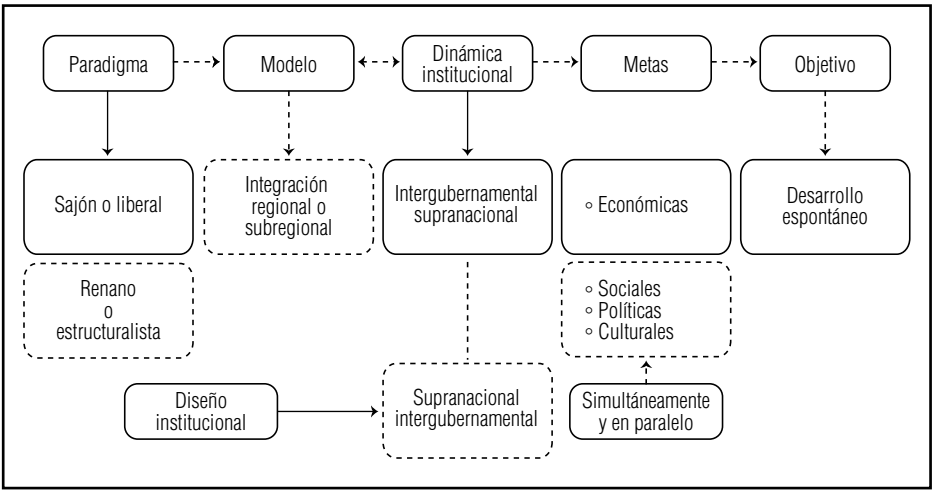
Cuadro 12
La retórica del proceso de integración andino



Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad, la integración andina presenta una convivencia de los dos paradigmas que, como hemos visto, plantean metas y objetivos distintos, y se proyectan de forma diferente sobre el desarrollo (ver Cuadro 13).

Cuadro 13
La praxis del proceso de integración andino



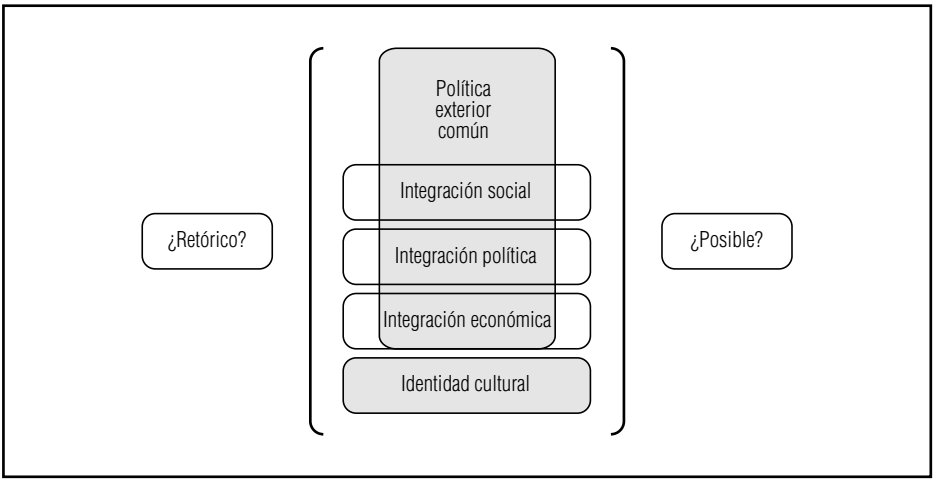
Fuente: Elaboración propia.

Esto nos ayuda a hacer algunas preguntas desde la propia realidad de la integración andina: ¿Qué objetivos se quieren alcanzar? ¿Es posible alcanzarlos a la luz del paradigma real de construcción subregional?

Respecto de la política exterior y de la integración cultural: ejes de la integración

Bajo los designios del fenómeno de la globalización, de la influencia internacional externa y de las dificultades internas de los países andinos, la Política Exterior Común (PEC) se ha perfilado como el instrumento articulador, por su transversalidad, de los anhelos integracionistas de la CAN y la conciencia cultural o integración cultural como base del proceso (ver Cuadro 14).

Cuadro 14
Política exterior común e identidad cultural ¿Claves del éxito?



Fuente: Elaboración propia.

Esto hace que la PEC y la integración cultural, conjuntamente, pudieran ser instrumentos definidores del modelo andino de integración y convertirse en el nexo de unión que clarifique, excluya o concilie los dos paradigmas integracionistas (el viejo regionalismo y el nuevo regionalismo) que, como hemos intentado demostrar, conviven en la subregión andina en la actualidad.

La definición de la identidad andina es neurálgica para el futuro de la CAN, pero alcanzarla no parece una tarea fácil; su incorporación debería convertirse en un facilitador para lograr el desarrollo económico y social andino bajo el marco de la integración subregional. Al

mismo tiempo, según como se haga esta, el camino hacia la definición de tal identidad puede quedar en el terreno de la retórica y convertirse en un obstáculo insalvable para que la integración andina funcione y tenga éxito.

Escenarios teóricos y reflexión final

Los escenarios teóricos que se abren para la CAN en los próximos años se podrían resumir de la siguiente manera (ver Cuadro 15).

Un primer escenario, donde después de reformas puntuales en el acuerdo y del rediseño de los objetivos y de la forma de conseguirlos, la Comunidad Andina se defina por ser, como marca la tendencia, un "acuerdo preferencial de comercio y cooperación" donde se consolide una zona de libre comercio, y convenientemente una unión aduanera, y donde se coopere en asuntos sociales y políticos puntuales (voz común, narcotráfico o migraciones).

Un segundo escenario, donde el regionalismo andino se defina, lo que nos parece menos probable, con la ayuda de una hegemonía brasileña partidaria del paradigma renano o estructuralista, por ser plenamente un "acuerdo de integración", en el que los ciudadanos andinos se incorporen al proceso como actores importantes y participantes que legitimen una gradual, cada vez más interdependiente e incremental construcción supranacional del proceso de integración subregional andino.

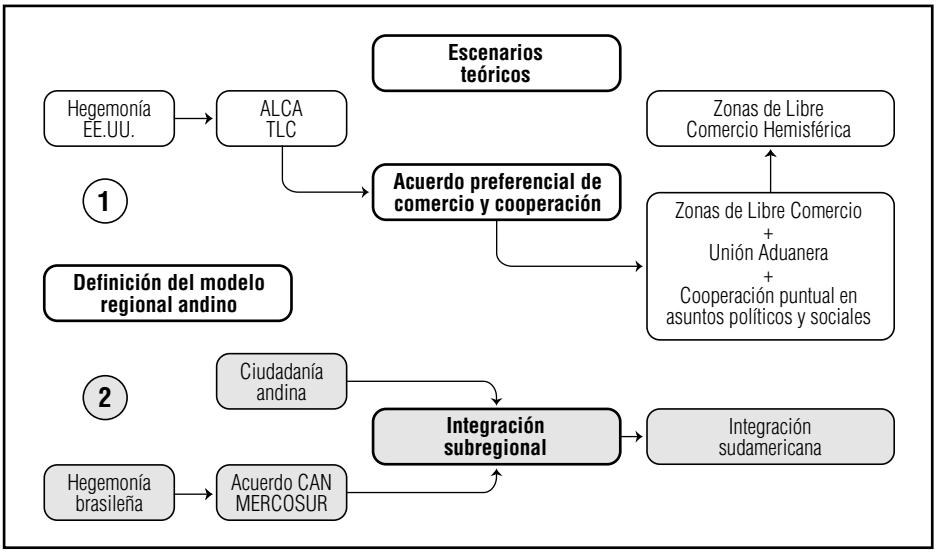
Como mencionamos en las conclusiones de nuestro trabajo, este muestra el modelo subregional andino actual con sus fortalezas y debilidades para constituirse en una estrategia de desarrollo.

Sin duda, la Comunidad Andina cuenta con unos objetivos y una arquitectura institucional que la convierten en uno de los grupos en integración más ambicioso y desarrollado de toda América Latina. Sin embargo, en la actualidad, necesita renovar su esfuerzo para terminar de definir su modelo subregional.

Pareciera haber acuerdo en que este se debe apoyar en dos ejes. Por un lado, las cuestiones "identitarias" y culturales deben ser la base sobre la que se construya un modelo propio; y por otro, la Política Exterior Común debería ser el elemento axial que estructure todo el proceso. Este es un desafío apasionante, pero aún no ha pasado de su nivel discursivo.

Parafraseando a Carlos Fuentes, digamos que el redescubrimiento de los valores culturales puede darnos, quizá, con esfuerzo y un poco de suerte, la visión necesaria de las coincidencias entre la cultura, la economía y la política.

Cuadro 15
Escenarios teóricos futuros para la integración andina



Fuente: Elaboración propia.

El abordaje de la integración andina desde estos ejes, en nuestra opinión, allanaría el terreno para resolver la paradoja mencionada. Una vez resuelto y definido el modelo, los países miembros lograrían que los esfuerzos integracionistas que se hacen desde cada uno de ellos y desde las instituciones subregionales sean más eficientes y se acerquen al objetivo supremo del trabajo en conjunto, que es que el pueblo andino avance hacia mayores niveles de bienestar, justicia e igualdad.

Esta mayor definición se vuelve esencial en un mundo que se encuentra estableciendo las nuevas reglas de juego y repartiendo las cartas a cada jugador.

Ferreiro Aparicio, Jesús; Gómez Vega, Carmen; Rodríguez González, Carlos. **Estabilidad de los flujos de inversión extranjera directa. El caso de las inversiones españolas en Latinoamérica.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/21Ferreiro-Gomez-Rodriguez.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Jesús Ferreiro Aparicio*
Carmen Gómez Vega**
Carlos Rodríguez González***

Estabilidad de los flujos de inversión extranjera directa

El caso de las inversiones españolas en Latinoamérica****

Introducción

De manera creciente, la inversión extranjera directa (IED) ha cobrado protagonismo en detrimento de las inversiones en cartera como herramienta para acelerar los procesos de transformación estructural y de desarrollo en las economías en desarrollo. Frente a las inversiones en cartera, las inversiones directas tendrían dos ventajas: en primer lugar, proporcionar a las economías receptoras, junto a los fondos transferidos, una serie de ventajas competitivas de las que carecen las empresas domésticas; y, en segundo lugar, su mayor estabilidad.

En este trabajo dejaremos de lado el primero de estos aspectos (los efectos directos de la IED sobre las economías receptoras, las externalidades o *spillovers* generados y la capacidad de asimilación de las empresas locales de dichos efectos externos) para centrarnos en la segunda de las cuestiones: la estabilidad de los flujos de inversión ex-

* Profesor del Departamento de Economía Aplicada V, Universidad del País Vasco.
** Profesora del Departamento de Economía Aplicada V, Universidad del País Vasco.
*** Profesor del Departamento de Economía Aplicada V, Universidad del País Vasco.
**** El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación financiado por la Universidad del País Vasco (1/UPV 00032.321-H-15295/2003).

tranjera directa. Con este objetivo analizaremos el comportamiento de las inversiones directas españolas en Latinoamérica. La elección de este estudio de caso se justifica por el hecho de que España se ha convertido en los últimos años, tras Estados Unidos, en el principal inversor en Latinoamérica, al tiempo que la región es la principal destinataria de la inversión española en el exterior.

Los datos del Registro de Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía y Comercio español permiten analizar la inversión española por países, disponiendo tanto de información sobre la inversión bruta como sobre las des-inversiones. Así, podremos analizar la estabilidad de los flujos de inversión para el conjunto de la región y para países individuales, lo que puede servir para comprobar el efecto sobre dichos flujos de episodios de crisis nacionales, como es el caso argentino. Asimismo, se comparará la estabilidad de los flujos de inversión española en Latinoamérica con los dirigidos a otras economías, como las europeas o la estadounidense.

Estrategias de desarrollo y papel de la inversión extranjera directa

En la actualidad parece existir un relativo consenso sobre la relación entre desarrollo económico e inserción económica en los circuitos comerciales, financieros y productivos internacionales. El actual proceso de globalización económica parece haber enterrado de manera definitiva las estrategias autónomas de desarrollo económico basadas en el estímulo a la actividad económica doméstica, bien mediante políticas de oferta (caso de las estrategias de industrialización sustitutiva de importaciones) o de demanda. La apertura económica al exterior sería, si no una condición suficiente, un prerrequisito indispensable para garantizar un desarrollo económico sostenido, y sostenible, a largo plazo.

No obstante, aceptar este punto de partida no supone reconocer la existencia de un único modelo posible de inserción económica internacional ni que todos los modelos tengan los mismos efectos económicos o políticos. Cada modelo de inserción internacional supone una estrategia distinta de desarrollo económico a largo plazo y, por tanto, distintos efectos económicos, políticos y sociales (Carreras et al., 2003; CEPAL, 2002; Singh, 2003). En definitiva, las posibilidades de desarrollo y las políticas de desarrollo (su puesta en práctica) implantadas serán el resultado de las elecciones efectuadas en los siguientes ámbitos:

- tipo de inserción económica: comercial (basada en la liberalización de los flujos comerciales), financiera (liberalización de los flujos financieros de cartera) y/o productiva (liberalización de los flujos de inversión extranjera directa);

- nivel espacial de integración: unipolar (un único país, por ejemplo, EE.UU.), regional (bloque o esquema de integración regional) o global (liberalización de una o más operaciones económicas a escala mundial).

En este sentido, resulta ilustrativo el análisis que desarrollan Dooley, Folkerts-Landau y Garber (2003). Para estos autores, las estrategias de desarrollo pueden entenderse como una determinada estrategia de vinculación con el país central (en su caso, EE.UU.). Una primera estrategia, denominada "por cuenta de capital", vincula a las economías periféricas con el centro mediante la apertura e integración de los mercados de capitales, lo que supone una liberalización plena de los movimientos de cartera y el mantenimiento de sistemas de tipos de cambio flexibles. La segunda estrategia, de inserción "comercial", supone una integración comercial-productiva, siendo el motor de crecimiento las exportaciones al país central, lo que implica medidas de control de los flujos de cartera, mantenimiento de tipos de cambio depreciados, e intervenciones en los mercados cambiarios. Para estos autores, la estrategia de inserción-liberalización comercial se ha mostrado más eficaz como instrumento de promoción del desarrollo que la estrategia alternativa de inserción-liberalización por cuenta de capital. La primera estrategia habría sido la adoptada por los países europeos durante la posguerra y la segunda habría sido desarrollada por la mayoría de los países latinoamericanos.

En definitiva, el notable crecimiento de los flujos de inversión extranjera directa[1], el cambio de actitud hacia el papel (efectivo y/o potencial) jugado por las empresas transnacionales en los procesos de desarrollo y una valoración positiva de los efectos netos de la IED en las economías anfitrionas han hecho volcarse a numerosos países en una carrera por captar flujos crecientes de IED (OCDE, 2002). Además, la volatilidad y escasa cuantía de los flujos financieros de cartera y la aparente realidad del salto en la senda de desarrollo de ciertas economías asiáticas beneficiarias de la entrada masiva de IED han contribuido a que se prime a la entrada de IED frente a la inversión en cartera como instrumento para el desarrollo[2].

La inversión directa española en Latinoamérica

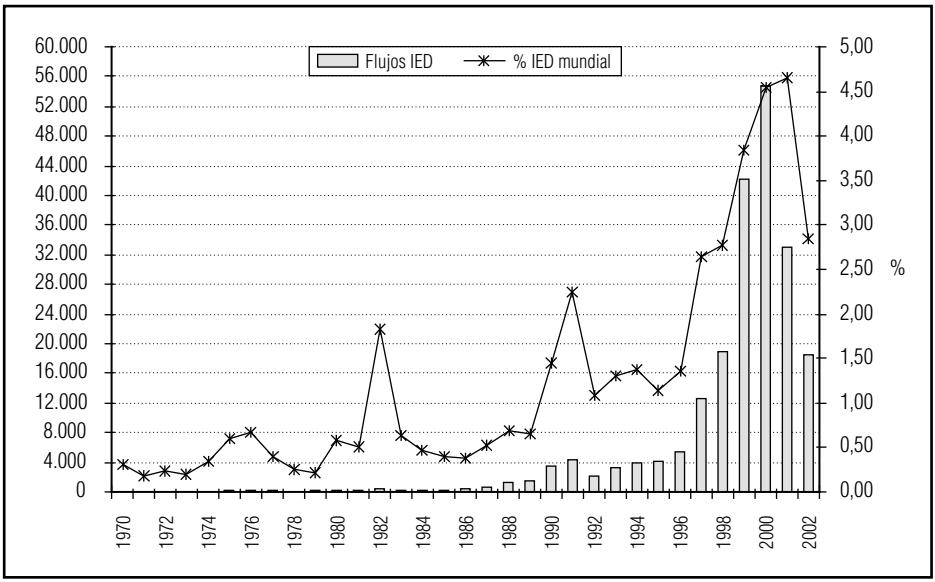
Desde hace apenas unos pocos años, España se ha convertido en uno de los principales inversores a nivel mundial. El Gráfico 1 nos muestra

1 Si durante el período 1970-1981 los flujos de inversión directa hacia los países en desarrollo suponían tan sólo el 10,3% de los flujos netos recibidos, en el período 1998-2002 los flujos de IED alcanzaban el 67,2% de los flujos netos de capitales a estas economías (Ibarra y Moreno-Brid, 2004).

2 Para un análisis concreto del cambio en el papel jugado por la IED en las estrategias de desarrollo promovidas por la CEPAL, ver Kernel (2003).

la evolución de la inversión directa española en el exterior, que llegó a alcanzar los 54.675 millones de dólares en el año 2000, el 4,5% de la inversión directa mundial.

Gráfico 1
Inversión directa española en el exterior (millones de dólares)



Fuente: UNCTAD (varios años).

Esta mayor presencia inversora española no sólo se produce en el terreno de las inversiones directas sino también en el resto de las inversiones, tanto las inversiones en cartera como las operaciones de préstamos y depósitos. La Tabla 1 muestra, con datos procedentes de las estadísticas de balanza de pagos elaboradas por el Banco de España, la posición de la inversión internacional, que representa el stock acumulado de la inversión española en el exterior. Asimismo, incluye los ingresos por rentas de inversión desagregados por tipos de inversión. La tercera columna de cada tipo de inversión es el cociente entre las rentas de inversión y el total de inversión española en el exterior, que viene a representar en cierta forma la rentabilidad de las inversiones en el exterior, aun cuando hay que tener en cuenta que no se contabilizan dentro de las rentas de inversión elementos fundamentales como los beneficios no distribuidos o las transferencias para compensación de pérdidas efectuadas por inversionistas directos a sus filiales y sucursales. Considerando los beneficios no distribuidos, la rentabilidad real de las inversiones directas sería mayor que la reflejada en la Tabla 1.

Tabla 1

Inversiones de España en el exterior e ingresos por rentas de inversión (millones de euros)

Año	Inversiones directas en el exterior	Rentas inversiones directas	%	Inversión en cartera en el exterior sin BE	Rentas inversiones en cartera	%	Otra inversión en el exterior sin BE	Rentas otras inversiones	%	Total	Rentas totales	%
1993	20.533	341	1,7	12.868	689	5,4	112.322	7.953	7,1	145.723	8.983	6,2
1994	23.795	419	1,8	13.887	674	4,9	103.351	5.846	5,7	141.032	6.909	4,9
1995	26.419	437	1,7	13.788	798	5,8	128.920	8.882	6,9	169.127	10.116	6,0
1996	31.973	436	1,4	17.421	969	5,6	132.144	9.189	7,0	181.538	10.594	5,8
1997	45.849	627	1,4	33.272	1.007	3,0	141.754	9.732	6,9	220.874	11.366	5,1
1998	60.064	1.058	1,8	73.123	1.604	2,2	158.773	10.153	6,4	291.959	12.815	4,4
1999	112.274	1.233	1,1	127.409	2.784	2,2	148.074	7.481	5,1	387.757	11.498	3,0
2000	171.847	2.106	1,2	193.719	4.756	2,5	159.492	9.072	5,7	525.057	15.934	3,0
2001	209.592	5.213	2,5	232.765	6.505	2,8	163.893	10.003	6,1	606.251	21.721	3,6
2002	214.742	5.554	2,6	257.858	8.234	3,2	185.166	7.088	3,8	657.766	20.875	3,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España (varios años).

Desde la década del noventa, como se observa en la Tabla 2, Latinoamérica ha sido el principal destino de la inversión directa española, convirtiendo a España en el segundo inversor en la región a escasa distancia de EE.UU. Algunos autores han llegado a plantear la existencia de un comportamiento diferente de las inversiones españolas en comparación con el de otros inversores en la región, fundamentalmente en términos de su mayor estabilidad e imbricación con las economías receptoras, lo que las convierte en instrumentos eficaces para el desarrollo de la región (Francis, 2000). De hecho, esta particular concentración de la inversión española en Latinoamérica es un comportamiento claramente diferenciado del resto de países desarrollados, para los cuales, salvo EE.UU., la región tiene una importancia muchísimo menor.

Tabla 2
Inversión bruta efectiva española en el exterior (millones de euros y %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1993-2003
Unión Europea	1.063	1.232	2.317	1.368	3.900	4.909	15.250	21.310	12.630	12.170	6.575	**82.717**
Ampliación Unión Europea	28	50	21	8	4	18	135	1.270	65	45	493	**2.136**
EE.UU.	140	212	300	477	477	1.241	416	7.239	1.301	1.396	1.414	**14.613**
África	35	12	37	38	32	178	233	118	56	342	1.794	**2.876**
Latinoamérica	342	2.458	618	2.529	5.955	7.800	31.270	25.710	8.813	4.353	2.651	**92.494**
Asia (sin Japón)	3	0	32	17	29	84	255	53	57	103	43	**675**
Total general	**1.825**	**4.230**	**5.888**	**4.950**	**10.700**	**15.400**	**51.200**	**59.400**	**23.800**	**21.800**	**13.300**	**212.500**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1993-2003
Unión Europea	58,23	29,11	39,35	27,65	36,46	31,89	29,75	35,87	53,03	55,95	49,59	**38,93**
Ampliación Unión Europea	1,52	1,18	0,36	0,15	0,03	0,12	0,26	2,14	0,27	0,21	3,72	**1,01**
EE.UU.	7,66	5,00	5,09	9,65	4,46	8,06	0,81	12,19	5,46	6,42	10,67	**6,88**
África	1,91	0,28	0,63	0,77	0,30	1,16	0,45	0,20	0,24	1,57	13,53	**1,35**
Latinoamérica	18,74	58,10	10,50	51,13	55,68	50,67	61,02	43,27	37,01	20,01	20,00	**43,54**
Asia (sin Japón)	0,18	0,01	0,54	0,34	0,27	0,54	0,50	0,09	0,24	0,47	0,32	**0,32**
Total general	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Ministerio de Economía y Comercio.

La Tabla 3 nos muestra la distribución por países de la inversión directa española en Latinoamérica. La característica más notable es su alta concentración en seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Estas seis economías concentraron el 93,9% de la inversión española en América Latina en el período 1993-2003[3]. Salvo excepciones puntuales, la inversión española en el resto de las economías es mínima y esporádica. Este grado de concentración apenas ha sufrido variaciones con el paso del tiempo, produciéndose en todo caso recomposiciones dentro del grupo, destacándose principalmente el aumento en los últimos años de la importancia de Brasil y México como destino de la inversión española. Por lo tanto, este es un rasgo particular de la inversión española en Latinoamérica que matiza en cierta medida su

3 Excluimos de esos datos la inversión directa española en aquellos países de Centroamérica (Panamá) y del Caribe que tienen la consideración de paraísos fiscales.

papel como motor del desarrollo económico del conjunto de la región, ya que se concentra en los países más grandes.

Este hecho responde a la naturaleza de las inversiones españolas en América Latina. A diferencia de las inversiones de otros países como las estadounidenses o las asiáticas, las inversiones españolas no son tanto buscadoras de eficiencia (menores costos), como es el caso de la maquila, por ejemplo, sino buscadoras de mercado, donde los mercados son los mercados nacionales de los países en los que invierten, tal y como ocurre en el caso de las inversiones en el sector financiero. Aun cuando este tipo de inversiones pueden tener un efecto positivo sobre el desarrollo de los mercados y economías domésticas, padecen la limitación de su escasa vocación exportadora (nula en los sectores financieros) lo que no contribuye a resolver los problemas de balanza de pagos de esas economías, ya que de hecho son importadores netos.

Tabla 3

Inversión bruta efectiva española en América Latina (millones de euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1993-2003
Argentina	122,29	580,14	229,09	1.179,47	2.551,72	1.242,87	15.708,88	3.330,90	2.133,45	571,21	367,95	28.017,97
Belice	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,18	0,24
Bolivia	0,35	0,08	0,02	4,51	9,14	32,86	65,07	13,11	1,86	2,94	0,08	130,02
Brasil	41,75	26,71	56,17	546,86	952,99	4.527,39	7.996,40	14.929,29	1.329,68	1.701,12	1.314,71	33.423,07
Chile	109,41	14,65	46,39	336,35	361,98	466,39	4.506,35	942,32	1.188,39	429,89	88,04	8.490,16
Colombia	5,58	18,11	26,99	27,05	1.271,38	402,03	745,29	311,29	242,01	95,14	107,10	3.251,98
Costa Rica	0,16	0,23	0,01	6,54	3,84	1,11	0,57	1,51	6,15	0,97	0,03	21,13
Cuba	0,00	3,56	0,10	0,00	44,04	1,48	13,39	771,23	15,55	0,51	0,00	849,86
Ecuador	0,30	35,30	0,49	18,55	40,77	71,74	6,71	1,45	5,65	40,85	8,32	230,12
El Salvador	0,01	0,00	0,11	0,00	0,02	77,64	35,42	28,70	35,21	72,96	2,19	252,25
Guatemala	0,04	0,22	0,00	0,07	0,02	0,05	387,03	20,48	37,75	188,99	6,21	640,85
Guayana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,57	0,33	0,00	0,00	0,90
Haití	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Honduras	0,00	0,00	0,00	0,00	19,18	38,73	0,01	0,07	0,00	0,08	0,00	58,08
México	38,71	77,24	149,46	67,12	219,99	433,61	1.307,51	4.036,96	1.977,05	907,93	663,91	9.879,50
Nicaragua	0,00	0,01	0,01	0,00	6,17	4,27	0,07	135,13	4,45	0,23	0,00	150,32
Paraguay	0,85	0,44	1,61	1,83	0,81	2,93	13,44	0,37	0,19	0,10	0,61	23,17
Perú	0,07	1.692,33	95,67	187,70	73,62	61,11	195,10	779,18	462,89	194,13	18,76	3.760,55
República Dominicana	0,04	0,30	3,69	3,23	3,62	6,15	163,49	19,89	66,71	30,24	8,49	305,85
San Cristobal y Nevis	3,46	1,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,94

Tabla 3 - Continuación

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1993-2003
Surinam	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Uruguay	3,54	4,95	1,93	44,25	48,72	12,63	44,71	306,78	143,71	78,53	56,41	746,17
Venezuela	15,36	2,62	6,62	105,33	347,03	417,19	79,10	75,94	1.161,76	37,47	8,08	2.256,49
Total Latinoamérica	**341,91**	**2.458,35**	**618,36**	**2.528,86**	**5.955,06**	**7.800,17**	**31.268,53**	**25.705,19**	**8.812,79**	**4.353,33**	**2.651,06**	**92.493,62**

Tabla 3a

Inversión bruta efectiva española en América Latina (%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1993-2003
Argentina	35,77	23,60	37,05	46,64	42,85	15,93	50,24	12,96	24,21	13,12	13,88	30,29
Belice	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Bolivia	0,10	0,00	0,00	0,18	0,15	0,42	0,21	0,05	0,02	0,07	0,00	0,14
Brasil	12,21	1,09	9,08	21,62	16,00	58,04	25,57	58,08	15,09	39,08	49,59	36,14
Chile	32,00	0,60	7,50	13,30	6,08	5,98	14,41	3,67	13,48	9,87	3,32	9,18
Colombia	1,63	0,74	4,36	1,07	21,35	5,15	2,38	1,21	2,75	2,19	4,04	3,52
Costa Rica	0,05	0,01	0,00	0,26	0,06	0,01	0,00	0,01	0,07	0,02	0,00	0,02
Cuba	0,00	0,14	0,02	0,00	0,74	0,02	0,04	3,00	0,18	0,01	0,00	0,92
Ecuador	0,09	1,44	0,08	0,73	0,68	0,92	0,02	0,01	0,06	0,94	0,31	0,25
El Salvador	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	1,00	0,11	0,11	0,40	1,68	0,08	0,27
Guatemala	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	1,24	0,08	0,43	4,34	0,23	0,69
Guayana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Haití	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Honduras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,32	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06
México	11,32	3,14	24,17	2,65	3,69	5,56	4,18	15,70	22,43	20,86	25,04	10,68
Nicaragua	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,05	0,00	0,53	0,05	0,01	0,00	0,16
Paraguay	0,25	0,02	0,26	0,07	0,01	0,04	0,04	0,00	0,00	0,00	0,02	0,03
Perú	0,02	68,84	15,47	7,42	1,24	0,78	0,62	3,03	5,25	4,46	0,71	4,07
República Dominicana	0,01	0,01	0,60	0,13	0,06	0,08	0,52	0,08	0,76	0,69	0,32	0,33
San Cristobal y Nevis	1,01	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Surinam	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Uruguay	1,04	0,20	0,31	1,75	0,82	0,16	0,14	1,19	1,63	1,80	2,13	0,81
Venezuela	4,49	0,11	1,07	4,16	5,83	5,35	0,25	0,30	13,18	0,86	0,30	2,44
Total Latinoamérica	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Ministerio de Economía y Comercio.

Aunque la inversión española esté concentrada en un pequeño número de países, ello no obsta para que su importancia en varias de las distintas economías receptoras no sea muy alta. Vemos en la Tabla 4 cómo para países como Argentina, Chile y Perú la inversión directa española supone más del 20% de la inversión directa recibida (más de un tercio en los dos primeros casos) y cómo para países como Brasil, Colombia, Guatemala, Nicaragua o Uruguay, la inversión directa española supone más de un 10% de la inversión directa recibida. De hecho, en 1999, año en el que se registra el mayor volumen de inversión española en la región, las inversiones españolas alcanzaron el 37% de la inversión directa neta en la región, con porcentajes superiores en Argentina (73,1%), Chile (76,1%), Colombia (44,8%) o Guatemala (164,1%).

Tabla 4

Porcentaje de la IED neta española respecto al total de IED neta recibida (%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1993-2001
Argentina	-3,6	12,5	0,2	15,0	52,1	8,5	73,1	25,2	-20,7	37,5
Bahamas	0,7	-213,5	-109,5	0,1	0,0	0,0	-10,6	7,4	-	-11,6
Bolivia	0,3	0,0	0,0	1,2	1,4	3,9	7,1	1,7	5,5	3,4
Brasil	6,1	-0,4	1,9	5,1	3,3	17,5	20,3	34,1	3,8	16,2
Chile	10,5	0,5	-0,6	3,5	9,3	14,5	76,1	-231,5	27,3	33,0
Colombia	0,2	1,4	3,0	0,8	30,3	21,1	44,8	11,2	5,5	16,1
Costa Rica	0,1	0,0	0,0	1,8	1,0	0,2	0,1	0,3	1,1	0,5
Ecuador	0,1	7,2	0,1	4,1	6,3	7,8	0,3	-0,6	0,4	2,6
El Salvador	0,1	-	-	-	0,0	2,7	23,3	15,4	0,5	5,4
Guatemala	0,0	0,4	0,0	-1,4	0,0	0,0	164,1	6,9	6,2	15,3
Guayana	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	0,4
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	17,0	43,9	0,0	0,0	-24,7	0,4
México	0,6	0,8	1,8	0,6	1,5	3,7	10,8	23,8	5,4	7,2
Nicaragua	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	1,8	0,0	47,0	2,1	11,9
Panamá	1,1	7,7	-34,1	29,1	0,8	0,0	0,9	6,3	0,3	2,1
Paraguay	0,3	0,4	2,1	-32,2	-0,2	1,0	16,1	0,5	0,1	-1,5
Perú	0,0	58,8	6,1	5,5	-1,9	3,6	5,7	81,5	37,3	20,8
República Dominicana	0,0	0,1	0,0	2,9	0,8	1,0	13,0	1,9	5,7	5,0
Uruguay	2,9	3,8	1,0	29,8	48,6	7,3	20,0	4,3	8,2	11,9
Venezuela	0,5	-0,7	-3,7	7,7	6,8	10,2	3,0	1,2	15,7	6,7
Total	**0,6**	**9,4**	**0,5**	**5,1**	**10,5**	**11,4**	**36,9**	**27,4**	**5,2**	**16,4**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL y del Ministerio de Economía.

Ahora bien, al analizar la estabilidad de los flujos de IED no sólo son importantes los flujos brutos sino, sobre todo, los flujos de inversión neta, es decir, descontadas las desinversiones efectuadas en el período en cuestión. La Tabla 5 proporciona la distribución por regiones de la inversión directa española neta tanto en valor como en porcentaje sobre el total de IED neta.

Tabla 5

Inversión neta española en el exterior (millones de euros y %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1993-2003
Unión Europea	352,58	898,14	1.171,11	1.176,89	3.488,14	4.439,59	12.304,68	20.632,00	12.237,29	7.211,52	6.215,15	70.127,08
EE.UU.	105,15	151,20	226,18	385,06	360,59	767,56	-116,73	7.318,70	1.165,42	1.280,39	1.291,86	12.935,38
Ampliación Unión Europea	27,65	45,89	21,10	7,50	3,03	-45,49	132,04	1.248,91	-34,80	18,16	388,89	1.812,89
África	-4,15	10,33	-43,84	27,51	-34,05	176,73	226,69	97,27	38,03	302,39	1.784,04	2.580,96
Latinoamérica	57,85	1.940,31	266,97	1.527,86	5.233,01	6.234,90	27.702,30	21.902,01	5.908,62	233,43	167,15	71.174,41
Asia (sin Japón)	3,37	0,29	31,87	16,87	27,14	72,15	253,81	47,27	57,35	100,87	8,63	619,63
Total general	707,03	3.103,99	2.742,43	3.350,36	9.262,22	12.421,51	43.333,06	51.734,19	19.825,60	11.725,19	10.042,51	168.248,09

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1993-2003
Unión Europea	49,87	28,93	42,70	35,13	37,66	35,74	28,40	39,88	61,72	61,50	61,89	41,68
EE.UU.	14,87	4,87	8,25	11,49	3,89	6,18	-0,27	14,15	5,88	10,92	12,86	7,69
Ampliación Unión Europea	3,91	1,48	0,77	0,22	0,03	-0,37	0,30	2,41	-0,18	0,15	3,87	1,08
África	-0,59	0,33	-1,60	0,82	-0,37	1,42	0,52	0,19	0,19	2,58	17,76	1,53
Latinoamérica	8,18	62,51	9,73	45,60	56,50	50,19	63,93	42,34	29,80	1,99	1,66	42,30
Asia (sin Japón)	0,48	0,01	1,16	0,50	0,29	0,58	0,59	0,09	0,29	0,86	0,09	0,37
Total general	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Economía y Comercio.

Para el conjunto del período analizado hay una notable similitud en la distribución regional de los flujos de inversión directa brutos y netos. Sin embargo, el dato agregado oculta el diferente comportamiento registrado durante los años analizados. En efecto, a partir del año 2000, en paralelo con el descenso general en las inversiones españolas y mundiales, se produce un brusco descenso en el peso de las economías latinoamericanas respecto al total de inversiones españolas netas, que viene acompañado de un aumento en la participación de los países de la Unión Europea y de EE.UU. Este comportamiento es, si cabe, todavía más claro si se analizan los datos disponibles para el primer semestre del año 2003.

Por los datos de la Tabla 6, que muestra la distribución por países de la inversión neta en Latinoamérica, se detecta una importante volatilidad en los flujos de inversión neta recibidos por los diferentes países, no sólo en las pequeñas sino también en las grandes economías de la región, con una única salvedad que es el caso de México, país que mejor parado sale del descenso en las inversiones españolas en la región[4].

Tabla 6

Distribución por países de la IED neta española en Latinoamérica (miles de euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1993-2003
Argentina	-65,03	274,82	6,89	631,55	2.528,04	376,83	15.563,92	2.983,41	-144,10	564,11	363,09	23.083,53
Belice	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,18	0,24
Bolivia	0,35	-0,04	0,02	4,51	9,14	32,85	65,02	13,03	-16,45	2,80	-19,20	92,03
Brasil	41,48	-6,27	50,65	469,68	514,53	4.053,51	5.118,66	12.136,17	1.175,59	-1.925,70	586,93	22.215,22
Chile	53,82	6,33	-10,08	101,58	310,73	407,10	4.427,55	884,66	1.153,06	217,24	35,87	7.587,88
Colombia	1,42	15,71	16,40	17,21	1.268,56	382,18	561,10	231,77	230,00	-37,31	90,40	2.777,43
Costa Rica	0,16	0,00	0,01	5,83	3,51	1,02	0,57	1,41	6,15	-0,36	0,03	18,32
Cuba	0,00	3,09	-5,39	-0,02	44,02	1,48	13,29	768,88	15,47	-0,77	0,00	840,05
Ecuador	0,30	35,06	0,46	16,20	40,30	60,33	1,74	-4,73	5,65	40,85	8,32	204,48
El Salvador	0,01	0,00	-1,41	-0,01	0,02	26,56	35,41	29,78	35,21	38,54	2,19	166,30
Guatemala	0,04	0,22	0,00	-0,82	0,02	0,05	238,11	17,22	35,48	188,99	6,21	485,50
Guayana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,57	0,33	0,00	0,00	0,90
Haití	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Honduras	0,00	0,00	0,00	0,00	19,18	38,73	0,01	0,07	0,00	0,08	0,00	58,08
México	23,66	70,69	136,72	42,11	163,27	385,24	1.272,53	4.019,34	1.628,82	872,11	-971,44	7.643,05
Nicaragua	0,00	0,01	0,01	0,00	6,17	3,00	0,07	134,90	4,45	0,23	0,00	148,82
Paraguay	0,18	0,42	1,57	-36,53	-0,49	2,93	13,44	0,37	0,16	0,10	0,61	-17,24
Perú	0,07	1.536,33	95,36	140,80	-28,17	60,29	105,38	601,28	460,00	176,66	-6,35	3.141,64
República Dominicana	0,04	0,21	0,15	2,23	3,12	6,15	163,45	18,64	66,48	28,21	8,44	297,12
San Cristobal y Nevis	1,09	1,36	-1,53	-0,03	0,00	-1,27	0,00	-0,19	0,00	0,00	0,00	-0,56
Surinam	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Uruguay	2,49	4,95	1,19	32,14	48,50	10,14	44,66	12,87	92,12	77,43	54,02	380,51
Venezuela	-2,23	-2,58	-24,03	101,44	302,56	387,77	77,40	52,57	1.160,20	-9,82	7,84	2.051,12
Total Latinoamérica	57,85	1.940,31	266,97	1.527,86	5.233,01	6.234,90	27.702,30	21.902,01	5.908,62	233,43	167,15	71.174,41

4 La desinversión neta registrada en 2003 se explica por la venta por parte del BSCH del 24,9% del Grupo Financiero Santander Serfin al Banco de América. El importe de esa venta ascendió a 1.600 millones de dólares (unos 1.480 millones de euros).

Tabla 6a
Distribución por países de la IED neta española en Latinoamérica (%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1993-2003
Argentina	-112,41	14,16	2,58	41,34	48,31	6,04	56,18	13,62	-2,44	241,66	217,22	32,43
Belice	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,11	0,00
Bolivia	0,60	0,00	0,01	0,30	0,17	0,53	0,23	0,06	-0,28	1,20	-11,49	0,13
Brasil	71,70	-0,32	18,97	30,74	9,83	65,01	18,48	55,41	19,90	-824,94	351,13	31,21
Chile	93,03	0,33	-3,77	6,65	5,94	6,53	15,98	4,04	19,51	93,06	21,46	10,66
Colombia	2,45	0,81	6,14	1,13	24,24	6,13	2,03	1,06	3,89	-15,98	54,08	3,90
Costa Rica	0,28	0,00	0,00	0,38	0,07	0,02	0,00	0,01	0,10	-0,16	0,02	0,03
Cuba	0,00	0,16	-2,02	0,00	0,84	0,02	0,05	3,51	0,26	-0,33	0,00	1,18
Ecuador	0,52	1,81	0,17	1,06	0,77	0,97	0,01	-0,02	0,10	17,50	4,98	0,29
El Salvador	0,02	0,00	-0,53	0,00	0,00	0,43	0,13	0,14	0,60	16,51	1,31	0,23
Guatemala	0,06	0,01	0,00	-0,05	0,00	0,00	0,86	0,08	0,60	80,96	3,71	0,68
Guayana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Haití	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Honduras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,37	0,62	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,08
México	40,90	3,64	51,21	2,76	3,12	6,18	4,59	18,35	27,57	373,60	-581,17	10,74
Nicaragua	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,05	0,00	0,62	0,08	0,10	0,00	0,21
Paraguay	0,32	0,02	0,59	-2,39	-0,01	0,05	0,05	0,00	0,00	0,04	0,37	-0,02
Perú	0,12	79,18	35,72	9,22	-0,54	0,97	0,38	2,75	7,79	75,68	-3,80	4,41
República Dominicana	0,06	0,01	0,06	0,15	0,06	0,10	0,59	0,09	1,13	12,09	5,05	0,42
San Cristóbal y Nevis	1,89	0,07	-0,57	0,00	0,00	-0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Surinam	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Uruguay	4,30	0,25	0,44	2,10	0,93	0,16	0,16	0,06	1,56	33,17	32,32	0,53
Venezuela	-3,85	-0,13	-9,00	6,64	5,78	6,22	0,28	0,24	19,64	-4,21	4,69	2,88
Total Latinoamérica	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Economía y Comercio.

El comportamiento de las inversiones directas brutas y netas en Latinoamérica muestra, por lo tanto, una notable inestabilidad, mayor que la detectada en los países desarrollados. Considerando que el descenso en las inversiones españolas y mundiales registrado desde principios de la presente década está ligado a la desaceleración económica, la conclusión a la que se puede llegar es que el comportamiento de las inversiones mundiales en general, y las españolas en particular, es más cíclico en el caso de las economías en desarrollo que en el de las inver-

siones en las economías desarrolladas. Esto supone que el crecimiento económico de las economías receptoras de la IED es un fuerte determinante de los flujos de IED, por lo que las fluctuaciones cíclicas de las economías receptoras determinarían el comportamiento puntual-cíclico de las entradas de IED. Sin embargo, este elemento cíclico sería más importante para las economías en desarrollo, por lo que las entradas de IED en estas economías estarían más afectadas por acontecimientos económicos y políticos que las economías desarrolladas.

De hecho, esta mayor variabilidad cíclica no sólo es privativa de las inversiones directas, reproduciéndose en el caso de las inversiones en cartera, como muestra la Tabla 7. Allí podemos ver, con datos procedentes de las estadísticas de la balanza de pagos española, la distribución espacial de las inversiones españolas en el exterior en términos netos[5]. Se destaca, en primer lugar, el notable crecimiento de las inversiones españolas en el exterior en cualquiera de sus modalidades. En efecto, en términos de la posición inversora neta internacional, el stock acumulado de inversiones directas españolas en el exterior habría pasado de 20.533 millones de euros en 1993 a 206.018 millones de euros en 2002; por su parte, el stock acumulado de inversiones de cartera en el exterior pasó en ese mismo período de 12.654 millones de euros a 259.982 millones de euros, mientras que la partida de otras inversiones en el exterior[6] pasó de 112.322 millones de euros a 184.484 millones de euros (Banco de España, 2003).

En segundo lugar es notorio cómo, con la excepción de los países de la ASEAN, en las economías desarrolladas la inversión en cartera supera a la inversión directa (salvo los países EFTA). Este comportamiento corrobora el patrón de distribución antes comentado, por el cual los agentes a la hora de trasladar recursos a las economías menos desarrolladas optan por el control directo del uso y destino de esos fondos, algo que no sucede en las economías desarrolladas. Los problemas de información asimétrica que subyacen tras este comportamiento reflejan un mercado de capitales segmentado, donde las inversiones en cartera en los países más desarrollados no padecerían los problemas de información asimétrica, lo que se traduce en flujos mayores y más estables y menores demandas de rentabilidad real.

---

5 En estos datos no están recogidas las operaciones de los bancos, al no estar disponibles datos por zonas económicas. Por otra parte, las inversiones directas no incluyen la adquisición de acciones cotizadas, pero sí las inversiones de cartera en acciones no cotizadas; a su vez, las inversiones de cartera incluyen las inversiones directas en acciones cotizadas, pero no las inversiones de cartera en acciones no cotizadas. De esta forma, los datos muestran una infravaloración de las inversiones directas reales y una sobre-representación de las inversiones de cartera.

6 Esta partida incluye las operaciones de derivados financieros y operaciones repo y simultáneas, créditos FAD, prestamos bancarios a no residentes, etcétera.

En tercer lugar, los principales destinos de la inversión directa española en el exterior son los países de la Unión Europea y Latinoamérica. Por último, sobresale igualmente la mayor estabilidad de los flujos de inversión directa en las economías más desarrolladas, OCDE y la Unión Europea (sobre todo los miembros de la Unión Monetaria Europea). Esta mayor inestabilidad de las inversiones en las economías en desarrollo se ve claramente en la evolución de los flujos de inversión directa desde fines de los noventa que, salvo en los países de la CAP y la OPEP, muestran un abrupto descenso a partir del año 2000. Este descenso es generalizado no sólo en el caso español sino a nivel mundial, y también ocurre en los países más desarrollados pero a una escala menor.

Tabla 7

Flujos netos de inversión española en el exterior (millones de euros)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1993-2002
Unión Europea	**Inversiones en el exterior**	2.702,7	1.206,2	697,2	3.496,7	11.063,4	31.704,3	36.513,3	75.426,9	43.657,7	25.762,7	232.231,1
	directas	1.286,8	288,5	744,7	2.377,6	3.699,2	5.491,3	11.062,5	25.932,2	19.954,4	8.203,5	79.040,7
	cartera	1.416,0	918,3	-47,5	1.119,1	6.573,6	25.061,4	23.763,3	46.905,4	23.703,3	17.559,3	146.972,2
UEM	**Inversiones en el exterior**						26.440,4	29.947,9	53.544,2	42.746,4	26.511,6	179.190,5
	directas						4.467,0	9.976,4	18.744,4	19.126,3	7.089,5	59.403,6
	cartera						22.239,8	18.725,4	33.799,3	23.620,1	19.422,1	117.806,7
EFTA	**Inversiones en el exterior**	357,6	-48,7	66,1	55,3	168,5	904,3	1.422,2	1.727,7	1.426,4	478,8	6.558,2
	directas	-44,5	57,1	54,1	71,5	94,3	456,8	1.147,8	1.725,5	1.352,0	612,1	5.526,7
	cartera	402,1	105,8	12,0	-16,8	229,9	519,8	272,9	76,5	74,4	-133,2	1.543,4
OCDE	**Inversiones en el exterior**	3.737,1	1.692,5	803,0	4.076,1	14.939,2	37.884,6	43.126,3	95.690,9	49.574,3	33.714,4	285.238,4
	directas	1.513,9	827,6	998,9	2.957,6	5.037,3	7.691,8	14.075,9	36.428,0	25.542,9	13.651,8	108.725,7
	cartera	2.222,5	864,8	195,9	1.119,1	8.722,5	28.283,5	27.503,3	58.099,8	24.031,4	20.065,6	171.108,4
NAFTA	**Inversiones en el exterior**	673,1	643,7	60,7	483,8	3.570,6	5.085,9	4.730,7	15.516,2	3.975,6	6.199,8	40.940,1
	directas	292,7	547,5	194,1	491,6	1.204,9	1.443,9	1.887,8	6.694,7	3.690,4	3.279,0	19.726,6
	cartera	380,4	96,2	-134,0	-7,8	1.802,1	2.751,6	2.943,9	9.770,0	285,3	2.920,8	20.808,5
Latinoamérica	**Inversiones en el exterior**	101,6	1.782,6	956,2	986,9	4.683,3	7.199,3	26.380,9	13.295,7	9.188,4	6.234,7	70.809,6
	directas	71,5	1.809,0	732,0	923,8	4.487,3	7.046,0	26.249,4	13.102,3	9.226,6	6.034,2	69.682,1
	cartera	30,0	-26,4	224,2	63,1	185,3	125,3	116,9	171,1	-38,2	200,4	1.051,7
Europa Central y del Este	**Inversiones en el exterior**	7,2	19,2	18,0	6,0	9,9	69,3	206,2	1.638,2	211,2	31,5	2.216,7
	directas	6,0	19,2	18,0	7,8	35,0	65,1	162,0	1.641,0	221,4	46,2	2.221,7
	cartera	1,8	0,0	0,0	-1,8	-1,1	15,5	33,9	-2,8	-10,3	-14,7	20,5

Tabla 7 - Continuación

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1993-2002
ACP	**Inversiones en el exterior**	-19,2	28,2	135,2	9,6	125,0	33,8	60,9	772,3	520,6	420,6	2.087,0
	directas	12,6	27,6	139,4	7,8	125,5	29,4	120,6	791,3	474,0	454,4	2.182,6
	cartera	-31,9	0,6	-4,2	1,2	-0,1	0,2	-64,7	-14,0	46,6	-33,4	-99,7
OPEP	**Inversiones en el exterior**	2,8	46,3	31,3	61,3	354.8	-86.5	22,9	17,4	43,6	173,3	667,2
	directas	24,0	48,1	31,3	61,9	354,0	-70,2	16,9	32,4	56,6	183,8	738,8
	cartera	-1,2	52,3	-0,6	-0,6	1,6	-10,9	6,3	-14,9	-13.0	-10,6	8,4
NICS	**Inversiones en el exterior**	7,2	5,4	13,2	5,4	-8,0	15,5	61,9	4,7	43,0	-1,8	146,5
	directas	6,6	3,0	13,2	4,2	6,0	23,0	30,4	6,9	22,1	9,4	124,8
	cartera	0,6	2,4	0,0	1,2	14,5	4,7	7,3	6,1	20,9	-11,1	46,6
ASEAN	**Inversiones en el exterior**	3,0	-14,4	15,0	13,2	79,3	12,1	138,1	-8,7	56,4	-14,6	279,4
	directas	1,2	-16,8	15,0	9,6	80,3	6,9	24,1	-12,7	34,6	-13,3	128,9
	cartera	1,8	2,4	0,0	3,6	-0,9	4,7	109,4	3,9	21,8	-1,3	145,4
CEI	**Inversiones en el exterior**	1,8	3,0	-1,8	2,4	3,9	8,8	2,7	78,6	17,0	19,9	136,3
	directas	1,2	3,0	-1,8	2,4	3,9	6,4	4,3	79,2	12,9	12,2	123,7
	cartera	0,6	0,0	0,0	0,0	0,1	2,5	-1,6	-0,3	4,1	7,7	13,1

Fuente: Banco de España (varios años).

En cualquier caso, a pesar del descenso registrado en las inversiones directas españolas en Latinoamérica desde el año 2000, la región sigue siendo el segundo destino de la IED española con un volumen ciertamente elevado, y lo que es importante, con una estabilidad mayor que en otras economías menos desarrolladas. Aunque los datos de 2003 muestran una mínima inversión neta por un importe de 167 millones de euros, este dato oculta la recuperación de la inversión española en la región que ocurre a lo largo del segundo semestre de 2003: de hecho, en el primer semestre de 2003 la inversión neta fue negativa por un importe de 1.526 millones de euros. Asimismo, en los primeros meses de 2004 las operaciones anunciadas por el BBVA en México (adquisición del 40% del Bancomer) y Telefónica (adquisición de los activos de telefonía móvil de Bellsouth) suponen por sí solas una inversión superior a los 8 mil millones de euros.

Así, la inversión española en América Latina tendría un claro patrón cíclico, vinculado al crecimiento económico de la región, algo, no obstante, inherente a cualquier flujo de IED. La recesión generalizada de finales de los noventa habría significado un freno en las inversiones

españolas y un aplazamiento de las mismas en espera de una situación económica más positiva. De esta forma, sería cierto el compromiso frecuentemente aducido de las empresas españolas con la región.

Es así que la penetración de las empresas españolas en Latinoamérica respondería a una necesidad estructural de las empresas españolas, a una estrategia estructural de ganar competitividad a nivel internacional penetrando en mercados donde sí son competitivas y donde pueden efectivamente hacerlo por los menores recursos implicados en la operación en comparación con otros destinos alternativos (algo evidente en el caso del sector financiero). Estas inversiones serían, por lo tanto, más estables, al menos en el largo plazo, que otras inversiones extranjeras buscadoras de eficiencia, como es el caso de las inversiones estadounidenses en la maquila mexicana y caribeña.

En efecto, si suponemos, como hace la CEPAL, que las inversiones directas en Latinoamérica son de tres tipos: buscadoras de eficiencia, de materias primas, o de mercado (reconociendo la falta de inversiones buscadoras de activos estratégicos), las inversiones buscadoras de eficiencia (basadas en la existencia básicamente de bajos costos laborales) se enfrentan a la amenaza de la aparición de destinos alternativos y de la deslocalización hacia estos destinos. Por tanto, la estabilidad de los flujos de inversión directa no es algo intrínseco a la IED en general sino que depende fundamentalmente del tipo de IED. Al menos en el caso de los PED, las inversiones buscadoras de recursos naturales y de mercados serían más estables que las inversiones buscadoras de eficiencia[7], lo que en cierta forma corroboraría la aducida estabilidad y compromiso de las inversiones españolas con la región.

Finalmente, la Tabla 8 recoge, junto a los flujos netos totales de inversión española en el exterior, de acuerdo con los criterios antes apuntados, las rentas de inversión obtenidas por los sectores privados no financieros. Como ocurría con los datos anteriores, los países de la Unión Europea y los latinoamericanos constituyen el principal origen de las rentas de las inversiones españolas en el exterior. Es importante destacar cómo, a pesar del descenso en la inversión neta en el exterior registrado desde el año 2000, las rentas de la inversión son mayores en 2002 que en 2000. De hecho, ya vimos en la Tabla 1 cómo desde 1999 se registra un sustancial incremento de la tasa de rentabilidad de las inversiones españolas directas y en cartera, lo que explica el aumento en las rentas de inversión a pesar del freno a las inversiones en el exterior.

7 En el caso de la maquila, por ejemplo, la escasa integración de las empresas maquiladoras con el tejido productivo local facilitaría los procesos de deslocalización (Gómez, 2004).

Tabla 8

Flujos netos de inversión española en el exterior y rentas de inversión (millones de euros)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1993-2002
Unión Europea	Inversiones en el exterior	2.702,7	1.206,2	697,2	3.496,7	11.063,4	31.704,3	36.513,3	75.426,9	43.657,7	25.762,7	232.231,1
	Rentas de la inversión	991,1	885,3	1.089,6	1.512,7	1.669,9	2.584,4	3.188,7	4.328,4	6.242,1	7.920,8	22.492,2
UEM	Inversiones en el exterior						26.440,4	29.947,9	53.544,2	42.746,4	26.511,6	179.190,5
	Rentas de la inversión						1.345,0	2.023,4	3.351,1	4.976,1	6.589,0	11.695,6
EFTA	Inversiones en el exterior	357,6	-48,7	66,1	55,3	168,5	904,3	1.422,2	1.727,7	1.426,4	478,8	6.558,2
	Rentas de la inversión	208,6	121,4	159,3	77,5	75,7	2,8	47,5	72,9	142,8	154,7	908,5
OCDE	Inversiones en el exterior	3.737,1	1.692,5	803,0	4.076,1	14.939,2	37.884,6	43.126,3	95.690,9	49.574,3	33.714,4	285.238,4
	Rentas de la inversión	1.290,4	1.099,9	1.336,7	1.671,4	1.850,8	2.850,8	3.494,1	4.878,6	6.979,2	8.987,4	25.451,9
NAFTA	Inversiones en el exterior	673,1	643,7	60,7	483,8	3.570,6	5.085,9	4.730,7	15.516,2	3.975,6	6.199,8	40.940,1
	Rentas de la inversión	91,4	90,8	123,2	79,3	100,8	248,6	248,3	471,5	565,9	856,8	2.019,8
Latinoamérica	Inversiones en el exterior	101,6	1.782,6	956,2	986,9	4.683,3	7.199,3	26.380,9	13.295,7	9.188,4	6.234,7	70.809,6
	Rentas de la inversión	26,4	29,4	117,2	125,6	190,6	305,0	420,7	689,7	2.689,5	857,4	4.594,1
Europa Central y del Este	Inversiones en el exterior	7,2	19,2	18,0	6,0	9,9	69,3	206,2	1.638,2	211,2	31,5	2.216,7
	Rentas de la inversión	0,0	-7,8	0,6	1,8	2,6	13,3	3,9	2,2	11,1	12,0	39,7
ACP	Inversiones en el exterior	-19,2	28,2	135,2	9,6	125,0	33,8	60,9	772,3	520,6	420,6	2.087,0
	Rentas de la inversión	5,4	1,8	10,2	34,3	6,7	-0,3	12,5	3,7	30,9	57,7	162,9
OPEP	Inversiones en el exterior	2,8	46,3	31,3	61,3	354,8	-86,5	22,9	17,4	43,6	173,3	667,2
	Rentas de la inversión	7,8	4,8	14,4	7,8	40,4	8,4	36,4	15,4	77,5	75,0	287,9
NICS	Inversiones en el exterior	7,2	5,4	13,2	5,4	-8,0	15,5	61,9	4,7	43,0	-1,8	146,5
	Rentas de la inversión	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,8	1,0	0,7	2,2	1,7	6,6
ASEAN	Inversiones en el exterior	3,0	-14,4	15,0	13,2	79,3	12,1	138,1	-8,7	56,4	-14,6	279,4
	Rentas de la inversión	1,8	2,4	1,8	14,4	33,0	2,2	3,7	2,5	30,9	0,7	93,4
CEI	Inversiones en el exterior	1,8	3,0	-1,8	2,4	3,9	8,8	2,7	78,6	17,0	19,9	136,3
	Rentas de la inversión	0,0	-9,0	3,0	1,8	2,2	0,8	1,4	1,6	8,9	21,4	32,1

Fuente: Banco de España (varios años).

Respecto al caso de las inversiones en Latinoamérica y las rentas de la inversión procedentes de esta región, hemos visto en la Tabla 7 que prác-

ticamente la totalidad de las inversiones en la región son inversiones directas, por lo que casi todas las rentas de la inversión proceden de este tipo de inversiones. Se destaca como comportamiento diferencial frente a las economías desarrolladas el brusco descenso registrado en las rentas de inversión en el año 2002. Esa menor rentabilidad de las inversiones directas en Latinoamérica explicaría el descenso ya comentado en las inversiones en la región desde el año 1999 hasta 2003, lo que mostraría a las claras la importancia de la rentabilidad de las inversiones y del crecimiento económico en la región como determinante del tamaño de los flujos de inversión española en la región y, sobre todo, de su calendario.

Conclusiones

Resulta indudable que la atracción de inversiones extranjeras directas se ha convertido en una pieza clave de las estrategias de desarrollo en los países en desarrollo. Aunque en buena medida esta estrategia es una cuestión de necesidad debido al descenso registrado en los flujos de cartera dirigidos a esas economías, existe un consenso sobre las bondades de la inversión directa, tales como el aporte de ventajas competitivas y de capacidades que permitan a las economías receptoras aumentar su productividad y competir en los mercados domésticos e internacionales, así como la mayor estabilidad de esos fondos en comparación con los flujos de cartera.

Por otra parte, existe una relación directa entre la estrategia de desarrollo perseguida y el tipo de inversión directa atraída, elemento este último esencial para determinar los efectos a largo plazo de las inversiones directas. De hecho, son las economías más desarrolladas las principales receptoras de las inversiones más positivas, siendo muy estables esos flujos. Por el contrario, sólo un número reducido de países en desarrollo parecen disponer de los elementos necesarios para la captación de inversiones directas estables y de calidad. El resultado es que la IED es generadora de un proceso de causación acumulativa que contribuye a mantener y ampliar la brecha de desarrollo entre países desarrollados y en desarrollo, brecha que sólo puede romperse con una adecuada intervención pública.

En el caso concreto de las inversiones directas españolas, diversos autores han planteado la existencia de un comportamiento diferencial con respecto a otras inversiones, haciéndolas más ventajosas desde el punto de vista de las economías receptoras, en este caso latinoamericanas. Es evidente que el volumen de inversión neta efectuada en la región (71.200 millones de euros entre 1993 y 2003, más del 16% de la inversión directa recibida en Latinoamérica entre 1993 y 2001) habla a las luces de la importancia cuantitativa de la inversión española en la región, aunque esa inversión está concentrada en un pequeño número de países, precisamente los más grandes.

Sin embargo, aunque la región es la principal receptora de las inversiones directas españolas en el exterior, la estabilidad de dichos flujos es significativamente menor que en el caso de las inversiones directas en las economías desarrolladas. Esta mayor inestabilidad aparece ligada a los resultados en materia de crecimiento económico y a la rentabilidad a corto plazo de las inversiones. Este comportamiento pro-cíclico, aunque es común a todas las inversiones directas con independencia de su localización, es más acentuado en Latinoamérica que en los países europeos.

Tras este hecho se encontraría el tipo de inversión efectuada en Latinoamérica por las empresas españolas, una inversión que fundamentalmente es buscadora de mercado, y que por lo tanto, por definición, es muy sensible a las fluctuaciones cíclicas de la economía. No obstante, en la medida en que la penetración en los mercados latinoamericanos, al menos en los más grandes, es una decisión estratégica de largo plazo, las fluctuaciones cíclicas afectarían no tanto al volumen de inversiones a largo plazo sino a su calendario, tal como parecen indicar las informaciones sobre decisiones de inversión en el año 2004.

Por otra parte, el proceso de recomposición geográfica de la inversión española en Latinoamérica, con el peso creciente de las inversiones en Brasil y México, apunta a que sólo aquellas economías que puedan entrar en una senda de crecimiento estable mantendrán flujos estables en el largo plazo de inversión española.

Bibliografía

Banco de España *Balanza de Pagos de España* (Madrid: Banco de España) varios años.

Carreras, A. et al. 2003 "El desarrollo económico de América Latina en épocas de globalización. Una agenda de investigación" en *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* (Santiago de Chile: CEPAL) Nº 24.

CEPAL 2002 *Globalización y desarrollo* (Santiago de Chile).

CEPAL 2004 *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003* (Santiago de Chile).

Dooley, M. P.; Folkerts-Landau, D. y Garber, P. 2003 "An essay on the revived Bretton Woods System" en *NBER Working Paper Series* (Cambridge, MA: NBER) Nº 9.971.

Francis, P. 2000 "The role of foreign direct investment in the development financing of Latin America & the Caribbean: the role played by capital from Spain and the European Union and trends in light of the international crisis". Ponencia presentada en el Foro

Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe: Experiencias y Perspectivas, Caracas, 29 y 30 de junio.

Gómez, M. C. 2004 "El desarrollo de la industria de la maquila en México" en *Problemas del Desarrollo* (México DF: UNAM-IIEc) Vol. 35, Nº 138, julio-septiembre.

Ibarra, D. y Moreno-Brid, J. C. 2004 *La inversión extranjera* (México DF: CEPAL).

Kernel, D. 2003 "La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana" en *Revista de la CEPAL*, Nº 79, abril.

Lipsey, R. E. 2001 "Foreign direct investors in three financial crises" en *NBER Working Paper Series* (Cambridge, MA: NBER) Nº 8.084, enero.

OCDE 2002 *Foreign direct investment for development. Maximizing benefits, minimizing costs* (París: OCDE).

Scott-Kennel, J. y Enderwick, P. 2001 "The degree of linkage of foreign direct investment in New Zealand industry", mimeo.

Singh, A. 2003 "Capital account liberalisation, free long-term capital flows, financial crises and economic development" en Arestis, P.; Baddeley, M. y McCombie, J. (eds.) *Globalisation, regionalism and economic activity* (Cheltenham: Edward Elgar).

UNCTAD *World Investment Report* (Nueva York: United Nations) varios años.

Fassler, Clara. **Desarrollo y participación política de las mujeres.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/22Fassler.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Clara Fassler*

Desarrollo y participación política de las mujeres

A lo mejor nada sea tan importante hoy en la economía política del desarrollo como que se reconozca como es debido la participación y el liderazgo en el territorio político, económico y social de las mujeres. Se trata de un aspecto muy importante del "desarrollo como libertad"

Desarrollo y libertad
Amartya Sen

Introducción

Las mujeres constituyen la mitad de la población mundial. Históricamente han estado confinadas al mundo privado, y su aporte al desarrollo de la sociedad ha sido invisibilizado a través de la naturalización del trabajo de reproducción biológica y social. Desvalorizadas y subordinadas al poder masculino, han vivido discriminadas y desprovistas de derechos. Durante el siglo XX, las mujeres se fueron incorporando masivamente al mundo público, insertándose aceleradamente en el trabajo productivo y la acción comunitaria y social y, más lentamente, en el ámbito político. A pesar de ello, la situación de discriminación y

* Médica egresada de la Universidad de Chile, Valparaíso.

subordinación en que viven persiste y se reproduce, constituyendo un freno al desarrollo individual y de la sociedad en su conjunto.

En el presente documento se hace una breve descripción de la situación de las mujeres en el mundo, mostrando, a través de algunas cifras, la discriminación a la que son sometidas por el hecho de ser mujeres. A continuación, en el entendimiento de que el desarrollo implica contextos económicos, sociales, culturales y políticos facilitadores de la equidad y la libertad individual y colectiva, se revisan las modalidades conceptuales y estratégicas en las que las mujeres fueron incluidas en el discurso del desarrollo.

La participación social y política de las mujeres ha sido y es considerada como una estrategia central en la construcción de la equidad de género y la profundización de la democracia. En la parte final del trabajo se analizan algunas de las dificultades y límites de la participación desarrollada por las mujeres y se plantean algunos de los desafíos del presente para avanzar en la construcción y ejercicio de la ciudadanía plena.

Discriminación de las mujeres en el mundo. Algunas cifras

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las mujeres constituyen el 70% de los 1.300 millones de pobres en el mundo. Dos terceras partes de los 876 millones de analfabetos del mundo son mujeres, y 130 millones de niñas y mujeres han sufrido mutilación genital. Según Amnistía Internacional (AI), esta cifra se incrementa en 2 millones cada año. El Banco Mundial afirma que el 20% de las mujeres han sufrido malos tratos físicos o agresiones sexuales. Para la OIT, tan sólo un 54% de las mujeres en edad de trabajar lo hace, frente al 80% de los hombres; globalmente ganan entre un 30 y un 50% menos que los hombres y desempeñan tan sólo el 1% de los cargos directivos. La Unión Interparlamentaria Mundial (UIP) informa que, de un total de 41.845 parlamentarios en el mundo, tan sólo el 14,6% son mujeres.

Según la clasificación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Uruguay es un país de desarrollo humano alto, ocupando el lugar 40 entre 144 países, por arriba de muchas otras naciones de la región, de África y de Asia. La esperanza de vida es elevada para hombres y mujeres (71,3 y 78,6 años, respectivamente) y estas tienen mayores niveles educativos que los hombres, que se expresan en mayor alfabetización, mayor matrícula en educación primaria, secundaria y terciaria. Sin embargo, las mujeres perciben, aproximadamente, sólo la mitad de ingresos que los hombres. Las mujeres ocupan el 11,5% de los escaños parlamentarios (por debajo de los promedios en América Latina); no hay ninguna mujer que ocupe cargos de rango ministerial en

el Poder Ejecutivo ni en el Judicial. Tampoco hay mujeres ocupando el cargo de intendente en ninguno de los departamentos del país.

Estos pocos datos dan cuenta de las condiciones en que viven millones de mujeres en el mundo: pobreza para ellas y sus hijos; inseguridad física incluso en sus propios hogares (contexto en el que se manifiesta más frecuentemente la violencia contra las mujeres); marginación de la posibilidad de satisfacer necesidades básicas tan importantes como alimentarse o saber leer y escribir. No sólo carecen de los insumos necesarios para satisfacerlas, sino que la sociedad les retacea las oportunidades de acceder a mejores condiciones de existencia marginándolas del mercado de trabajo y de los lugares de decisión.

Sin embargo, estas ciudadanas de segunda categoría producen y comercializan entre el 50 y el 80% de los alimentos a nivel mundial, llevan adelante el 70% de las pequeñas empresas y aportan un tercio de la producción económica mundial a través de labores no remuneradas (PNUD, 2003). Estos datos no contabilizan el aporte en vidas humanas y el sostén emocional que las mujeres prestan a sus hijos, familias y comunidad, dimensiones muy difíciles de cuantificar, pero que significan trabajo y desgaste para las mujeres.

En promedio, las mujeres trabajan más horas que los hombres en todos los países –cualquiera sea el nivel de desarrollo humano en los mismos– y dedican muchas más horas que los varones a las actividades fuera de mercado. A pesar de que en casi todos los países los ingresos femeninos son mucho menores que los de los hombres (entre un 30 y un 70% menores para los países seleccionados), las mujeres aportan un porcentaje muy alto de sus ingresos a sus familias. No sucede lo mismo con el ingreso masculino (PNUD, 2003).

En los albores del siglo XXI, las mujeres en todo el mundo son más pobres que los hombres, tienen menos oportunidades que ellos para satisfacer sus necesidades básicas, desplegar sus capacidades y ejercer sus derechos. Sus aportes a la sociedad en la esfera pública y en los hogares son desvalorizados y ellas tienen menos espacios para hacerse escuchar e incidir políticamente. Las mujeres no sólo tienen menos, *cuentan* menos social y políticamente en todos los países, sufriendo discriminación económica, social, política y cultural por el solo hecho de ser mujeres.

Mujer y desarrollo. Una articulación en proceso

Las mujeres, tal como se señaló previamente, viven en condiciones de manifiesta inequidad en todos los países, y esta situación se ve aún más agravada en los países en desarrollo. Sin embargo, a pesar de la magnitud y extensión del problema, este ha permanecido invisible para los gobiernos, para los organismos internacionales preocupados por el desarrollo y para la sociedad hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX.

No hay una visión única sobre qué es el desarrollo, qué es el bienestar y cuáles son los contextos que los favorecen. Para algunas corrientes, el énfasis está puesto en los aspectos objetivos y materiales que permiten satisfacer necesidades básicas (salud, alimentación, vivienda). Otras consideran que deben privilegiarse los aspectos subjetivos y culturales del desarrollo, aunque no niegan sus dimensiones objetivas. Entienden al desarrollo como procesos de expansión de la libertad, la creatividad, la autonomía tanto individual como colectiva. La transformación de los valores sería, simultáneamente, condición y meta del desarrollo (Sen, 2003; Burgueño y Rodríguez, 2002).

Suscribimos aquellas posturas que entienden al desarrollo como un conjunto de procesos multidimensionales (económicos, sociales, culturales y políticos) que tienen por finalidad mejorar la calidad de vida de las personas posibilitando el despliegue de sus capacidades. Para lograr estos propósitos se requieren contextos no discriminatorios que promuevan una alta participación social y el ejercicio pleno de la ciudadanía dentro de modalidades democráticas de gobierno. El crecimiento económico es, por lo tanto, condición necesaria pero no suficiente para generar desarrollo.

Hasta hace pocas décadas, el pensamiento sobre el desarrollo no contemplaba las implicaciones diversas que este tiene para hombres y mujeres, ni los aportes diferenciales que ellos hacen al desarrollo. Las ciencias en general, y las ciencias sociales en particular, tenían por objeto de estudio un ente abstracto asexuado, llámese hombre, persona o ser humano, que no existe en la realidad. A través de estas designaciones generales, las especificidades de género se han invisibilizado y el conocimiento así construido ha contribuido a perpetuar la discriminación de las mujeres. El pensamiento sobre el desarrollo ha sido tributario, hasta hace muy poco, de esta cosmovisión.

La década del setenta vio emerger con fuerza el movimiento feminista y los movimientos de mujeres. Desde diversos ámbitos surgieron visiones críticas al tipo de desarrollo que se estaba promoviendo e implementando, que dejaba por fuera a un número creciente de mujeres. Algunos estudios mostraban cómo la modernización de las economías traía consigo el aumento de la brecha de productividad entre hombres y mujeres (Boserup, 1970), cómo las políticas educativas y de capacitación discriminaban a las mujeres confinándolas a los espacios tradicionales (Nelson, 1979) y cómo la falta de una valoración adecuada por parte de los proyectos de desarrollo del papel productivo tradicional de las mujeres contribuía a reforzar su discriminación y aumentar su carga de trabajo.

En este contexto, surge una nueva visión oficial sobre mujer y desarrollo. A comienzos de los años setenta, la Comisión Femenina de la Sociedad para el Desarrollo Internacional acuñó el término MED, Muje-

res en el Desarrollo. A través de esta denominación se buscaba legitimar un campo teórico, un enfoque que tuviera como eje la situación de la mujer, y analizar su papel en los procesos de desarrollo. El desafío propuesto era integrar a las mujeres al desarrollo a través de un conjunto de medidas en el plano legal, económico y cultural. Durante ese período se realizó la Primera Conferencia para el Año Internacional de la Mujer (México, 1975), que constituyó un hito de gran significación. En ella, mujeres de muy diversos países y extracción teórica, social e institucional debatieron sobre las causas de la discriminación de la mujer y delinearon estrategias, más o menos compartidas, para modificar la situación de inequidad en que se encontraban. Esta conferencia tuvo gran impacto mediático y los organismos internacionales recogieron algunas de las propuestas allí efectuadas. Naciones Unidas instituyó el Decenio para la Mujer (1975-1985). Algunos gobiernos de países en desarrollo aceptaron los mandatos de la conferencia y crearon áreas u oficinas de la mujer, aunque sus funciones y ubicación en el organigrama de la administración pública fueron muy disímiles. Los países desarrollados derivaron donaciones a los países en desarrollo a través de sus programas de cooperación. Estas transformaciones, especialmente el financiamiento proveniente de la cooperación internacional, habilitaron la realización de investigaciones sobre la situación de la mujer y la puesta en marcha de un conjunto de proyectos en los países cuya finalidad era incluir a las mujeres en el desarrollo (Barrig y Wehkamp, 1994).

A partir de las recomendaciones de la conferencia se pueden distinguir esquemáticamente tres líneas estratégicas cuyos límites, a la hora de diseñar políticas y planes de acción, no aparecen tan claros y definidos (Portocarrero, 1990). En primer lugar, estrategias de bienestar, dirigidas fundamentalmente a mujeres pobres, a fin de satisfacer sus necesidades básicas con la prestación de diversos servicios, en la convicción de que mejorando sus condiciones de existencia se verían impulsadas a participar más activamente en los espacios públicos. Por otra parte, estrategias de equidad, que privilegiaron la capacitación y la educación como vía para incorporar a las mujeres al aparato productivo formal y aumentar su representación política. Y, por último, estrategias anti-pobreza, orientadas a movilizar y organizar a las mujeres pobres para generar proyectos productivos e ingresos como camino para aumentar su bienestar.

A lo largo de una década, los proyectos y planes impulsados por el MED privilegiaron, básicamente, las estrategias de bienestar y anti-pobreza. Estas generaban menos resistencias en los países e instituciones a la hora de su implementación que las estrategias que tendían a la equidad, ya que no cuestionaban ni amenazaban el poder de los hombres. Las agencias para el desarrollo las consideraban estrategias "más seguras" y "menos perturbadoras".

En 1979, los gobiernos de las Naciones Unidas aprobaron la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), hecho de singular importancia. Teresa Valdés (2001) afirma:

> A contar de entonces, el ámbito internacional pasó a ser una arena de disputa donde se legitiman las luchas nacionales en contra de la violencia doméstica, por los derechos reproductivos y la representación femenina en la toma de decisiones, entre otros.

En diversas conferencias internacionales a lo largo de la década del ochenta, se constató la permanencia e incluso el empeoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, y el aumento de la pobreza, especialmente en los países en desarrollo. Esta década es considerada la "década perdida" para América Latina, por el retroceso económico y social que experimentaron los países de la región como producto de la crisis de la deuda externa (Iglesias, 1999). Las sucesivas políticas de ajuste tuvieron un gran impacto social, incrementándose la pobreza y el desempleo. Este impacto fue mucho mayor para las mujeres, aumentando significativamente la pobreza femenina y la sobrecarga de trabajo, y empeorando las condiciones de bienestar (salud, educación, vivienda) (UNICEF, 1987).

La falta de impacto sustantivo sobre la situación de las mujeres desencadenó procesos de crítica al MED, tanto desde las organizaciones de mujeres como desde la academia. Reiteradamente se objetó que las mujeres eran entendidas desde el MED como entes pasivos, meras consumidoras de servicios, olvidando o no reconociendo la importancia de su participación en la economía y su capacidad para contribuir como agentes del desarrollo. También se señaló la dificultad de definir con claridad quién era el principal sujeto beneficiario de los proyectos. No se sabía si eran las mujeres, los niños o la comunidad y la familia. Por otra parte, cuando las mujeres se integraban a los procesos productivos, lo hacían en actividades que eran pensadas como típicamente femeninas (artesanías, lavanderías), de muy baja productividad y que las mantenían *ghettizadas* dentro de un universo femenino. Si bien las condiciones del núcleo familiar en situación de crisis o mucha pobreza podían mejorar, estos beneficios no eran directamente para las mujeres, que debían aumentar en gran medida su jornada de trabajo (sobreexplotación) sin modificar su situación de subordinación ni en su familia ni en su comunidad.

A estas críticas externas se agregaron aquellas provenientes de las propias agencias que impulsaban proyectos de desarrollo para las mujeres, dejando en evidencia las condiciones poco favorables en las que debían realizar su trabajo: pocos recursos financieros y humanos, poco apoyo y resistencias institucionales para llevar a cabo sus tareas, y falta de reconocimiento institucional de la importancia de su trabajo.

En la segunda mitad de los años ochenta se crea oficialmente el término Género en el Desarrollo (GED), que expresa un cambio, un punto de inflexión muy significativo en la interpretación de la situación de discriminación de las mujeres. Este cambio de perspectiva teórica significó incluir y legitimar el concepto de género –desarrollado por el pensamiento feminista a lo largo de décadas– que pone de relieve el carácter social y cultural de las identidades masculinas y femeninas y de sus relaciones recíprocas. Desde la visión de género, se entiende la situación de discriminación de las mujeres en la sociedad como producto de un sistema de relaciones de poder asimétrico y rígido que determina que las mujeres ocupen siempre un lugar de inferioridad respecto de los varones. Este sistema de relaciones se ha ido construyendo históricamente y se manifiesta bajo modalidades particulares en las diversas épocas y sociedades. Abarca todos los ámbitos de la vida (jurídicos, culturales, sociales, políticos, religiosos), hecho que potencia la discriminación y acrecienta las dificultades para superarla.

La discriminación contra las mujeres se sustenta en un sistema de valores que las considera ontológicamente como seres inferiores. Las diferencias biológicas, conductuales y subjetivas que se manifiestan entre hombres y mujeres son calificadas socialmente como desigualdades, a las que se les adjudica un valor negativo en la medida en que se asume, implícitamente, que el patrón de normalidad es el masculino. Las mujeres son más débiles, menos racionales, menos afirmativas y un largo etcétera, a través del cual no sólo se señalan las diferencias, sino que se las connota negativamente. Este sistema de valores es reforzado por las prácticas sociales e institucionales que reproducen y perpetúan las desigualdades[1].

La comprensión de la discriminación de las mujeres desde la perspectiva de género implica colocar el énfasis en las relaciones entre hombres y mujeres, más que en cada uno de los miembros de la relación por separado. Hombres y mujeres hacen parte del mismo sistema de valores y participan de las mismas prácticas sociales e institucionales, aunque ocupen posiciones distintas y las consecuencias de estas modalidades de relación perjudiquen sistemáticamente a las mujeres.

A diferencia del enfoque del MED –en el que se pretendía modificar la situación de las mujeres a través de acciones dirigidas exclusi-

1 "Las desigualdades de género se sustentan en un sistema de valores estructurales e históricos que consideran a las mujeres inferiores a los hombres. Esos valores sostienen la desigualdad en los salarios, en el acceso al trabajo, a la educación, a los derechos reproductivos, al derecho de propiedad, de herencia o a otros recursos económicos o de poder. Sobre estas desigualdades y desventajas se asientan la violencia, la discriminación y la exclusión y se perpetúan las múltiples formas de pobreza que padecen las mujeres" (Iglesia-Caruncho et al., 2003).

vamente a ellas con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida e incrementar su productividad y sus capacidades–, el enfoque del GED asume la imposibilidad de integración de las mujeres al desarrollo si no se modifican las relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres en todos los ámbitos. Para esto considera necesario replantearse las relaciones de género tanto en los espacios públicos como privados. Las mujeres deben poder ejercer sus derechos, tener paz y equidad en sus hogares e influir y participar activamente en la toma de decisiones de todos los asuntos públicos. Si bien el grueso de los proyectos está dirigido a las mujeres, estos no son excluyentes. Progresivamente se busca articular acciones que tomen en cuenta el impacto y las reacciones de los hombres. Es imprescindible la modificación de conductas y valores de la sociedad en su conjunto. No alcanzan los esfuerzos hechos sólo por y para las mujeres para superar la discriminación.

Otro aporte destacable del enfoque de GED es el reconocimiento del carácter singular de la discriminación a la mujer en cada contexto y la pluralidad de intereses de estas de acuerdo a la clase, etnia y cultura. Más aún, el enfoque de GED hace hincapié en la necesidad de respetar la diversidad de identidades de las mujeres para articularlas en una propuesta política (Meynen y Vargas, 1994).

De acuerdo a esta concepción, los proyectos de desarrollo deben elaborarse y aplicarse atendiendo a las singularidades de cada situación. No es posible aplicar proyectos de desarrollo semejantes para mujeres que viven en contextos diferentes o que tienen intereses disímiles, lo que implica afinar las herramientas de diagnóstico y elaborar estrategias adecuadas para cada situación.

El cambio de perspectiva teórica ha implicado la necesidad de reformular los objetivos y estrategias de los proyectos de desarrollo. Han aparecido nuevas interrogantes en relación con cuáles son los resortes más eficaces para transformar la subordinación y discriminación femeninas en la sociedad y cuáles son las acciones más efectivas para lograrlo. No son preguntas de fácil respuesta ni estas son compartidas por unanimidad. Sin embargo, hay ciertos consensos en inscribir las transformaciones de las relaciones de género en el contexto de la lucha por el respeto de los derechos humanos y la construcción de ciudadanía.

Estas definiciones significan buscar conscientemente el mayor protagonismo de las mujeres a nivel social y político y legitimar su lugar de actor en la sociedad. Para ello, las mujeres deben ser capaces de expresar sus necesidades y defender sus intereses en el mundo público y privado, y ampliar sus ámbitos tradicionales de acción. Los proyectos de desarrollo deben contribuir y estimular a la autonomía de las mujeres, promoviendo el desarrollo de capacidades que les permitan ejercer sus derechos como ciudadanas. Con esa finalidad, se han concentrado esfuerzos en fortalecerlas como personas y como colectivo. Se pretende

promover el empoderamiento de las mujeres, "proceso mediante el cual las personas adquieren un creciente poder y control sobre sus vidas. El empoderamiento involucra procesos de toma de conciencia y de autonomía, la participación social y el ejercicio de derechos y ciudadanía" (Arteaga, 2003).

Modificar la discriminación contra las mujeres implica una transformación significativa y profunda de la sociedad. Las mujeres por sí solas no podrán hacerlo, pero sin su participación activa será imposible.

Participación y ciudadanía

La ciudadanía puede entenderse como el conjunto de derechos y obligaciones legales que se adquieren por el mero hecho de pertenecer a una comunidad política (Valdés, 2001). Originalmente refiere al derecho de las personas a ejercer sus derechos políticos –fundamentalmente a través del sufragio– y a la obligación del Estado de garantizar el libre ejercicio de los mismos. La ciudadanía, entendida como atributo inalienable y permanente de las personas, es la base del sistema democrático representativo.

En el correr del siglo XX el concepto de ciudadanía se ha ampliado, incorporándose a su definición el ejercicio de los derechos económicos y sociales. La equidad económica y social se ha constituido en una dimensión sustantiva de la democracia. Más allá de la ley y de su aparente neutralidad –que coloca idealmente en situación de equidad a todos los ciudadanos–, la práctica social pone en evidencia las desigualdades que existen entre grupos y personas de la sociedad para ser escuchados y acceder a la representación política. A la luz de estas constataciones, se ha producido una revisión y reformulación del concepto de ciudadanía[2].

La ciudadanía, por lo tanto, no constituye un atributo inmutable que se adjudica pasivamente a las personas. Es una condición cambiante, en permanente construcción y deconstrucción, que expresa la lucha de diversos actores por incluirse en la comunidad política. La comunidad política es la que define el conjunto de derechos y obligaciones recíprocos de los miembros incluidos en ella y marca los límites a la participación de los no incluidos, manteniéndolos por fuera de las decisiones.

La ciudadanía no sólo refiere a los acuerdos sobre derechos y responsabilidades, también determina quiénes son incluidos como pro-

---

2 Según Jelin (1987), "el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decidir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados".

tagonistas en el debate público. Son estos, los incluidos, quienes fijan la agenda (temas y problemas a discutir) e inciden en las definiciones de las normas y las leyes que regulan la vida colectiva.

Esta concepción de ciudadanía reconoce las diferencias entre los individuos y su diversa inserción social. Esta heterogeneidad condiciona y obstaculiza el ejercicio equitativo de los derechos, especialmente para los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Por otra parte, esta reconceptualización de la ciudadanía ha permitido redefinir el lugar del ciudadano/a en la sociedad civil y con relación al Estado. Los ciudadanos tienen derecho no sólo a demandar al Estado garantías para el ejercicio de sus derechos. Tienen, además, el derecho y la obligación de seguir y controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los gobiernos dentro y fuera de las fronteras. Ejercer la ciudadanía implica participar activamente en su construcción y en la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos entre los miembros de la sociedad, y entre estos y el Estado.

Desde fines de los sesenta se produce en América Latina una expansión creciente de la participación social, que se interrumpe por los procesos dictatoriales de la década del setenta y se reanuda y complejiza en torno a la reinstauración democrática[3]. Las transformaciones económicas nacionales e internacionales, basadas en la preeminencia de los mercados como impulsores del desarrollo, han requerido de un Estado diferente tanto en su configuración como en su rol en la sociedad. Los estados pasaron a ocupar un papel subsidiario en la producción de servicios y bienes, transformándose en reguladores y estimuladores del mercado, y perdieron en buena medida su papel de garante de los derechos ciudadanos. Los partidos políticos, en tanto se han restringido el Estado y la cosa pública, tienen un rol menguado como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado. La sociedad civil organizada ha asumido diversas funciones, convirtiéndose en sujeto activo en la construcción y el ejercicio de los derechos políticos y sociales. Hay una reprivatización de lo social.

Estas transformaciones implicaron un desprestigio significativo del Estado, la política y los partidos, y una modificación de la práctica política. Las organizaciones de la sociedad civil se han multiplicado, expresando, por un lado, la fragmentación social, y, por otro, la existencia de nuevas y viejas identidades que luchan en el espacio público por el reconocimiento de sus especificidades y la satisfacción de sus demandas.

---

3 Diversos autores (Jelin, 1987; Laurnaga, 2003) vinculan este hecho a la crisis de los Estados de Bienestar y a las dificultades crecientes que estos manifestaron para implementar políticas sociales que garantizaran el ejercicio de los derechos ciudadanos. La sociedad civil debió asumir, aunque parcialmente, el tutelaje de estos derechos.

En los últimos veinte años, en América Latina se da una expansión de los regímenes democráticos. Sin embargo, simultáneamente, existe un malestar creciente respecto de las limitaciones del sistema democrático representativo para dar cuenta de los profundos cambios que vienen experimentando las sociedades. La democracia representativa presenta grandes dificultades para incluir a los nuevos actores y sus demandas, y para generar consensos lo suficientemente amplios y estables que permitan gobernar. La gobernabilidad de los países es problematizada buscando salidas que involucran cambios institucionales profundos y transformaciones en la relación entre sociedad civil y Estado (Guzmán, 2003).

En este contexto de profundas transformaciones económicas, políticas y sociales, permanentemente se hace una invocación desde distintos ámbitos políticos y sociales a la participación como alternativa de superación de los problemas y conflictos de la más diversa índole. Se llama a la participación, aludiendo implícitamente a prácticas democráticas y democratizadoras en los más diversos ámbitos del accionar social. Por una parte, se hace referencia a los movimientos sociales organizados; por otra, a la inclusión de personas y/o grupos en actividades puntuales. En forma concomitante, términos como "planificación participativa", "investigación participativa", "proyectos de desarrollo participativos" son acepciones de circulación cada vez más frecuente en el discurso de los organismos internacionales y el discurso oficial de las políticas públicas. La participación se ha transformado en una consigna cuyo manto cobija diversas experiencias organizativas que tienen propósitos muy disímiles.

Participación es un concepto ambiguo y polisémico que expresa la condición de "formar parte de" un accionar que involucra a otras personas con las que se comparten objetivos comunes. Participar implica una relación de solidaridad con otros. La ambigüedad del término ha permitido que se construyera un conjunto de mitos en torno a la participación, que son compartidos acríticamente y que inducen a las personas a participar sin mayor reflexión (Fassler, 2003). Cambio y participación son fenómenos independientes. La participación puede ser una herramienta de cambio social si este es el objetivo que se propone, pero también puede ser un medio útil de manutención del statu quo. Dentro del imaginario social es muy frecuente considerar los espacios de participación como ámbitos horizontales, solidarios y cuyos integrantes deben estar al margen de las luchas por el poder. Mantener este mito requiere una tarea colectiva de idealización y ocultamiento de los intereses y motivaciones individuales y de las diferencias ideológicas, lo que muchas veces se transforma en obstáculo para la propia participación. En todo grupo humano, y como elemento constitutivo de los vínculos, existen relaciones de poder. Su distribución y formas de ejercicio pueden ser más o menos horizontales, más o menos flexibles, pero son insoslayables. Los

espacios de participación son ámbitos en los que se dirimen conflictos de poder. Aceptando esta realidad, cobra gran importancia el establecimiento de reglas de juego que contribuyan al funcionamiento democrático y la transparencia[4]. La ambigüedad e inespecificidad del término participación obligan a calificarla en relación con otras dimensiones tales como su sentido o dirección, espacios o ámbitos en los que se desarrolla, reglas de juego, posición desde la cual se participa, etcétera.

Las mujeres han participado desde siempre en tareas colectivas en los barrios, en los sindicatos, en la militancia política, como voluntarias en los servicios públicos, etc. Habitualmente la participación femenina es una práctica social silenciosa que tiene un escaso reconocimiento social y político. Muy ocasionalmente, y en general en relación con momentos de crisis (guerras, catástrofes, hambrunas), su presencia cobra visibilidad. En Uruguay, en estos dos últimos años –años de profundización de la crisis económica y social que el país viene padeciendo en el último lustro–, la participación de las mujeres se ha incrementado significativamente.

Contribuyen a reforzar esta invisibilización las actitudes y conductas de las propias mujeres, quienes respondiendo a los valores, comportamientos y condiciones de existencia genéricas imperantes en la sociedad actúan preferentemente en espacios próximos al hogar y en tareas que se vinculan estrechamente con sus habilidades y roles domésticos. Las mujeres buscan espacios de acción en los que se privilegian los vínculos de solidaridad por encima de las relaciones de competencia. Muy frecuentemente su participación está encaminada a mejorar las condiciones de vida de otros: su familia, niños con algún tipo de carencias, adultos con problemas, etc. Si bien la participación de las mujeres implica en muchas ocasiones demandas y exigencias al Estado de distinto orden, rara vez definen este accionar como una actividad política o a ellas mismas como protagonistas. Más aún, existe una gran dificultad de las mujeres para asumirse a sí mismas como líderes[5].

Las mujeres son invisibles como sujetos de derecho y como agentes sociales activos para la sociedad. La falta de reconocimiento

---

4 Castagnola (1986), refiriéndose al uso indiscriminado del término participación, expresa: "el término posee un fuerte valor afectivo y simbólico que lo predispone para un uso ritual, una invocación mágica y tranquilizadora, oscureciendo a la vez su contenido conceptual que se vuelve difuso, escasamente discriminativo y, en definitiva, 'disponible' para la legitimación de prácticas o decisiones autoritarias".

5 Mariela Mazzotti, presidenta de la Comisión de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo, manifiesta que "el liderazgo representa para las mujeres una cuestión compleja, por lo que muchas, aunque estén ocupando espacios de decisión y representación (a nivel local) no se identifican como tales [...] Es frecuente que las demandas y las necesidades de género no sean formuladas por las mujeres como problemas sociales o cuestiones a ser abordadas desde las políticas sociales" (Celiberti y Quesada, 2003).

social y la descalificación son el espejo en que las mujeres se miran, reforzando su condición de ser sólo para otros, sin derechos propios y sin derecho a tenerlos.

La municipalización y los procesos de descentralización que se han llevado a cabo como parte de las reformas del Estado privilegiaron el espacio local para la implementación de políticas sociales. Las instituciones públicas, cada vez más frecuentemente, llaman a las mujeres a participar. Son convocadas en su calidad de vecinas, con discursos que aluden, a menudo, a la solidaridad y la democracia. Respondiendo a estos llamados, las mujeres contribuyen en la implementación de acciones programáticas y/o en la detección y diagnóstico de problemas a nivel local. Más allá de la intencionalidad de quienes promueven esta participación, en los hechos estas actividades suelen transformarse en un traslado de costos de las instituciones a las mujeres, del Estado a la sociedad civil. Contribuyen, sin duda, a aumentar la eficacia y eficiencia de los programas, pero escasamente a la democratización de las relaciones entre las instituciones y la sociedad civil.

La participación de las mujeres a nivel local tampoco ha implicado, por sí misma, la incorporación de la perspectiva de género en los programas ni en las políticas de las instituciones. Esas decisiones (democratización, incorporación de la perspectiva de género) se toman a otro nivel y obedecen a lineamientos políticos e institucionales más generales. Permear las instituciones para que se hagan cargo e implementen efectivamente políticas sociales con perspectiva de género y democraticen su accionar internamente y en relación a la población implica cambios institucionales profundos que sólo pueden habilitarse si se dispone de una fuerte voluntad política y los recursos para hacerlo (Fassler y Vitale, 2003).

Sin embargo, más allá del impacto limitado de la participación de las mujeres en el ejercicio de la ciudadanía activa y en la democratización de las instituciones, las evaluaciones de diversas experiencias de participación local señalan que estas promueven la autoestima y son un espacio de empoderamiento valorado positivamente por las mujeres. La participación de las mujeres a nivel local es una experiencia necesaria para avanzar en la construcción de una identidad propia, en la medida en que fortalece a las mujeres como personas y las legitima como actores sociales.

Para incidir efectivamente en las políticas públicas y participar en las decisiones, las mujeres tienen que posicionarse como actores sociales y políticos en todos los ámbitos de la sociedad. Los cambios propuestos tienen costos muy importantes para las mujeres a nivel personal, familiar y social[6]. A estas dificultades propias de las mujeres con-

---

6 Jeannine Anderson, citada por Meertens (1994), señala: "cualquier proyecto de cambio de la condición y posición de la mujer tiene que considerar la tendencia que tenemos todas/os

tribuyen de manera significativa la resistencia u oposición franca de los hombres a modificar su posición de superioridad tanto en los espacios privados como públicos. Testimonios e investigaciones dan cuenta de la violencia masculina a la que son sometidas algunas mujeres en sus hogares por actuar públicamente[7].

Las resistencias masculinas escapan al ámbito doméstico, filtrándose a todas las dimensiones del espacio público con distintos grados de visibilidad. Algunas de las expresiones de esta resistencia son las normas institucionales discriminatorias, las modalidades excluyentes implícitas de funcionamiento de los partidos políticos, la falta de decisión política para incluir la perspectiva de género en las políticas públicas, la dificultad para aceptar acciones afirmativas como las cuotas de representación en los partidos políticos o en los cargos parlamentarios.

Desde el movimiento de mujeres y desde las organizaciones feministas, la participación de las mujeres debe inscribirse en la lucha por la construcción de ciudadanía y el ejercicio de los derechos humanos. La participación social de las mujeres debe estar orientada a lograr su inclusión plena en la comunidad política de modo que sus demandas y propuestas se incorporen en la agenda pública. Debe, además, apuntar a fortalecer a las mujeres como sujetos autónomos con capacidad de diálogo con otros actores de la sociedad civil y ayudar a desarrollar habilidades para exigir el cumplimiento de los acuerdos del Estado en el plano nacional e internacional. En relación con el Estado, la participación de las mujeres debe contribuir a establecer de mecanismos democráticos de interlocución y exigir la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas a nivel nacional y local.

A lo largo de las últimas décadas se han abierto algunas vías hacia la equidad de género. El trabajo sostenido de las mujeres a nivel nacional e internacional ha producido avances en la conciencia social respecto de la situación de discriminación de las mujeres y mayor sensibilidad frente a algunos problemas que las aquejan. Hay un amplio reconocimiento de la situación de violencia en la que viven las mujeres, especialmente de la violencia que sufren en sus hogares causada por sus parejas. En muchos países de la región se han dictado leyes que permiten abordar el problema más o menos integralmente, más allá de que su implementación presente dificultades. Existe, también, un mayor reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, aunque es una materia que dista de estar zanjada a nivel

---

a aferrarnos a un sistema de género con el cual identificamos lo poco o mucho de belleza que hay en la vida, por más que al mismo tiempo canalice opresión y discriminación".

7 En el mismo sentido, en diversos países se observa que "aun cuando las mujeres ganan 'ingresos decorosos' quizás no puedan controlarlos debido a que los hombres se apropian de ellos" (Chant, 2003).

de la sociedad[8]. Asimismo, las mujeres organizadas están presionando por acciones afirmativas que les permitan romper la discriminación para ocupar cargos de elección popular y de mayor responsabilidad en el Estado. El accionar de las mujeres está permitiendo aumentar el conocimiento promover la generación de valores igualitarios, la creación de normas y leyes que legitimen los derechos humanos de las mujeres y la implementación de políticas sociales que habiliten y promuevan la equidad.

La participación de las mujeres es una herramienta muy importante para el logro de la equidad, que debe perfeccionarse para enfrentar los múltiples obstáculos que la realidad plantea. La participación social para las mujeres puede ser un camino de desarrollo personal y colectivo muy importante, siempre y cuando se respeten y promuevan la pluralidad de intereses, la diversidad de identidades y la autonomía, fundamentos de una cultura democrática. Mucho camino falta aún por recorrer para que hombres y mujeres puedan ejercer sus derechos en equidad contribuyendo y potenciando su propio desarrollo y el de la sociedad. De esta tarea no hay eximidos, y las propuestas de desarrollo deben contemplar cómo contribuir intencionalmente a este cambio.

Bibliografía

Arteaga, A. M. 2003 "Género y desarrollo" en *Manual para el Control Ciudadano de la Declaración del Milenio. Pobreza y Equidad de Género* (Santiago de Chile: Oxfam/PNUD/ACTIVA) Módulo 5.

Barrig, M. y Wehkamp, A. 1994 (eds.) *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo* (Lima: Novib/Red Entre Mujeres).

Boserup, E. 1970 *Woman's role in economic development* (Londres: Earthscan Publications).

Burgueño, O. y Rodríguez, O. 2002 "Desarrollo y cultura. Notas sobre el enfoque de Furtado" en *Trayectorias* (Monterrey) Año 4, Nº 10, septiembre-diciembre.

Castagnola, J. L. 1986 "Participación y movimientos sociales. Notas sobre un debate conceptual y sus consecuencias políticas" en *Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana* (Montevideo) N° 39.

Celiberti, L. y Quesada, S. 2003 "La construcción de la ciudadanía desde los espacios locales de participación", Montevideo, mimeo.

8 Actualmente, la Cámara de Senadores de Uruguay discute un proyecto de ley sobre derechos sexuales y reproductivos que ha tenido alto impacto en los medios y en la sociedad.

Chant, S. 2003 *Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Mujer y Desarrollo.

Cotidiano Mujer y Frauen Anfstiftung 1992 "Mujer y Desarrollo" en *Conferencia Internacional sobre Ética y Política del Financiamiento* (Montevideo: Cotidiano Mujer).

Fassler, C. 2003 "Participación de las mujeres. Mitos y realidades". Ponencia presentada en el Plenario Nacional de la CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía, Montevideo, mimeo.

Fassler, C. y Vitale, A. 2003 "Plan de igualdad de oportunidades y derechos de la ciudad de Montevideo. Participación: miradas desde sus implementadores", Montevideo, mimeo.

Guzmán, V. 2003 *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Mujer y Desarrollo.

Iglesia-Caruncho, M.; Jaime, P. y Castillo, M. 2003 *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional* (Madrid: Fundación IPADE).

Iglesias, E. 1999 *Cambio y crecimiento en América Latina 1988-1998. Ideas y acciones* (Washington DC: BID).

Jelin, E. (comp.) 1987 *Ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos* (Ginebra: UNRISD).

Laurnaga, M. E. 2003 "Reflexiones sobre la participación política y la CNS: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía", Montevideo, mimeo.

Meertens, D. 1994 "Autonomía y práctica social: dilemas cotidianos de una estrategia de género en el desarrollo" en Barrig, M. y Wehkamp, A. (eds.) *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo* (Lima: Novib).

Meynen, W. y Vargas, V. 1994 "La autonomía como estrategia para el desarrollo desde los múltiples intereses de las mujeres" en Barrig, M. y Wehkamp, A. (eds.) *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo* (Lima: Novib).

Nelson, N. 1979 "'Women must help each other': The operation of personal networks among *buzaa* beer brewers in Mathare, Kenya" en Caplan, P. y Bujra, J. M. (eds.) *Women united, women divided. Comparative studies of ten contemporary cultures* (Bloomington: Indiana University Press).

Ocampo, J. A. y Martin, J. 2003 *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y El Caribe* (CEPAL).

PNUD 2003 "Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre naciones para eliminar la pobreza" en *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* (Mundi-Press).

Portocarrero, P. (ed.) 1990 *Mujer en el desarrollo. Balances y propuestas* (Lima: Flora Tristán).

Sen, A. 2003 *Desarrollo y libertad* (Buenos Aires: Planeta).

UNICEF 1987 *The invisible adjustment. Poor women and the economic crisis* (Santiago de Chile: Alfabeta).

Valdés, T. (coord.) 2001 *El Índice de Compromiso Cumplido-ICC. Una estrategia de control ciudadano de la equidad de género* (Santiago de Chile: FLACSO-Chile/LOM).

Cano, Wilson. **Agenda para un nuevo Proyecto Nacional de Desarrollo.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/23Cano.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Wilson Cano*

Agenda para un nuevo Proyecto Nacional de Desarrollo**

LA CUESTIÓN CENTRAL de este trabajo deriva de la comprensión de los principales cambios de la economía política internacional a partir de fines de 1979, como resultado del cambio en la política fiscal estadounidense y la subsecuente restauración del dólar como equivalente general de la economía mundial. Desde ahí, Estados Unidos retomó su hegemonía, y sobre todo instauró el mayor poder *imperial* en el sistema capitalista de producción[1].

* Profesor titular del Instituto de Economía de la UNICAMP, Brasil.

** Desde 1990 el autor ha elaborado y organizado algunas ideas sobre este tema, que ahora se presentan en forma más completa y actualizada. El primer escrito surgió en 1990 en la UNICAMP y fue publicado en 1992 con el título "Uma alternativa não neoliberal para a economia", en el libro *São Paulo no limiar do século XXI*, editado por el autor. El segundo apareció en 1995, ampliado y revisado, en el libro de su autoría *Reflexões sobre* o *Brasil e a nova (des)ordem internacional*; y un tercero, muy resumido, se publicó en el año 2000 en la revista *Teoria e Debate*. La versión presente ha sido actualizada y revisada.

1 Los principales hechos y sus mayores efectos fueron, entre otros: la quiebra financiera de los países más endeudados, entre ellos algunos socialistas, debido a la brutal elevación de la tasa de interés y el corte de los financiamientos externos a la periferia mundial; el anuncio del proyecto "Guerra de las Galaxias" en 1983, que amenazaba militarmente la ya

Recordemos que en la década del ochenta los países subdesarrollados sufrieron los perniciosos efectos de la llamada "crisis de la deuda", que agravó la crisis fiscal y financiera del Estado nacional, debilitó enormemente el crecimiento económico y amplió en forma estructural el déficit financiero de la balanza de pagos. En la década del noventa el recetario neoliberal impuso la sumisión consentida al Nuevo Orden, representado por los preceptos contenidos en el llamado Consenso de Washington, con lo que dichos países abdicaron de su soberanía nacional en el diseño, ejecución y manejo de sus políticas económicas[2].

Este esfuerzo de reflexión tiene también como objetivos desmitificar el discurso de la derecha, que reitera la *inexistencia de alternativas posibles a ese modelo neoliberal,* y que *la izquierda no tiene proyecto*. No ignoro las dificultades para convencer a la opinión pública tanto de la alternativa propuesta como de las formas de realizarla, dados los grandes obstáculos políticos y económicos (internos y externos) que la propuesta implica. Por otro lado, aun cuando pueda ser considerada como una *utopía*, quiero con ella ampliar el espacio de discusión del problema y de otras alternativas, o de eventuales reformulaciones de esta propuesta.

Contenido y dinámica del actual modelo

El recetario neoliberal apunta a dos órdenes de cuestiones: el financiero y el productivo. El primero deriva de la crisis financiera internacional, que hizo explícita la supremacía del capital financiero sobre las demás formas de capital, imponiendo el quiebre de la soberanía nacional de nuestros países para liberar su movimiento internacional en la búsqueda incesante de valorización. El segundo es resultado de la reestructuración productiva y comercial hecha por las grandes empresas transnacionales (ET) en sus bases ubicadas en los países desarrollados, que durante la década del noventa también exigiría reestructuraciones similares en sus bases de los países subdesarrollados. De estos dos órdenes derivaron los objetivos para imponer a nuestros países un conjunto de reformas institucionales liberales.

Este cuadro de reformas fue completado por políticas de estabilización que tuvieron como *lastre* una elevada valorización de la moneda

---

debilitada capacidad de respuesta de la URSS; el desastre político y económico de la *perestroika* a partir de 1985-1986; la caída del Muro de Berlín en 1989 y sus secuelas; el elevado costo de la reunificación alemana y la desintegración de la URSS y de la comunidad de los países socialistas a partir de 1991; la desvalorización del dólar y la subsecuente valorización del yen. En resumen, EE.UU. liquidó a la URSS y las anteriores pretensiones de Japón y Alemania de convertirse en el poder hegemónico en el capitalismo.

2 Un análisis de esos procesos puede verse en Fiori (1999).

nacional frente al dólar[3] y un crecimiento ciclópeo de la deuda pública interna, potenciada además por elevados intereses reales. La valorización provocó una gran disminución de los costos de los bienes importados y un debilitamiento de las exportaciones, generando grandes déficits comerciales y de servicios, además de su papel en las políticas antiinflacionarias. Por ejemplo, en Brasil, entre 1989 y 2001 el PIB creció un 26,4%, las importaciones crecieron el 203% y las exportaciones apenas el 69%. El cambio barato y desregulado amplió también el gasto en turismo, las compras de inmuebles en el exterior y las crecientes remesas no controladas, muchas de procedencia dudosa.

El conjunto de las políticas de estabilización y las reformas implantadas constituye un todo articulado para permitir la funcionalidad del modelo, y presenta las siguientes características.

- Una amplia libertad para el capital financiero (extranjero o nacional), que en los diferentes países se apropiará de elevadas ganancias de toda índole, posibilitadas por la libertad de su aplicación sectorial y regional, por el bajo valor de los activos públicos y privados adquiridos, por la especulación bursátil, por las tarifas públicas privilegiadas que ampliaron el lucro operativo y por la libertad de remisión de ganancias e intereses. La "justificación" fue que de esa manera el capital extranjero no sólo financiaría nuestro "pasajero" desequilibrio sino también la reanudación de nuestro desarrollo.
- Las reformas de los sistemas financieros nacionales, que fueron necesarias para compatibilizar la velocidad exigida por los nuevos flujos externos y por la diversificación que se operaría entonces en los mercados financieros.
- La apertura comercial y de servicios, por la vía de fuertes rebajas arancelarias y no arancelarias y por la valorización cambiaria, que sancionaron las cascadas de importaciones y gastos internacionales y contribuyeron a debilitar todavía más el capital nacional, mostrando al desnudo nuestra incapacidad para competir en igualdad con el capital internacional.
- La flexibilización de las relaciones trabajo-capital, para reducir aún más el costo ya bajo del trabajo, adecuar los contratos al nuevo *tiempo* de la tecnología y además sacudir las estructuras sindicales.
- Las reformas de los sistemas de previsión social, para abrir otro importante flanco de mercado al capital financiero y más espacio en el presupuesto público para los intereses de las deudas públicas internas y externas.

---

3 La valorización fue de cerca del 40% entre 1989 y 1994, o del 34% entre 1993 y 1994.

- La necesidad, para lograr todo lo mencionado anteriormente, de reformar el Estado nacional desmantelando sus estructuras, lo cual se hizo con la connivencia de nuestras elites, reduciendo el tamaño y la acción del Estado por vía de la eliminación de órganos públicos, despidos y reducción de los salarios reales de los funcionarios, privatización de activos públicos, desmantelamiento de los sistemas de planeación y regulación.

Ya disponemos de datos e informaciones suficientes para entender que los modelos neoliberales impuestos a América Latina desde fines de la década del ochenta han tenido por resultado un considerable empeoramiento de nuestras condiciones económicas, políticas y sociales, ya deterioradas en la década anterior[4].

Una parte sustancial de los ingresos por inversión extranjera directa (IED) fue asignada a empresas de obras públicas y privadas nacionales, predominantemente en el área de servicios (distribución de energía, telecomunicaciones, finanzas, etc.). De esa forma, por un lado, esas empresas empezaron a remitir ganancias hacia el exterior y, por el otro, como la mayor parte de ellas no genera divisas, resultaron consumidoras netas de dólares. Sus nuevos titulares tienen mejor acceso al financiamiento externo, con lo que se amplió no sólo la deuda externa privada, sino también las remesas de intereses. Privatizaciones, desnacionalización, desmantelamiento de empresas prestadoras de servicios y su liberalización ampliaron los gastos internacionales con servicios de transporte, financieros, de ingeniería, consultoría, etcétera.

Así, al hueco de la cuenta de comercio de bienes se suma el de la cuenta de servicios, aumentando en forma aterradora las necesidades de financiamiento externo. Atendidas con crecientes entradas de capital de todo tipo, estas causan un nuevo aumento de la deuda externa y de la cuenta de intereses. A su vez, los pagos mayores de intereses y amortizaciones en aumento exigen nuevos (crecientes y constantes) financiamientos externos para tapar, además de aquellos dos agujeros (el llamado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos), el del lado financiero de la balanza de pagos. En resumen, de 1995 a 2002 el déficit en la cuenta corriente de Brasil acumuló el fantástico volumen de 199 mil millones de dólares, mientras que nuestra deuda externa saltó de 150 mil millones de dólares a 235 mil, y nuestro pasivo externo alcanza hoy cerca de 400 mil millones de dólares.

Para absorber la liquidez generada por la "cascada de dólares" fue necesario un aumento inmenso de la deuda pública. Así, los inte-

---

4 Ver en Cano (2000) el análisis macroeconómico de los siete principales países latinoamericanos, donde los datos macroeconómicos hacen explícitos sus movimientos de *auge*, *bajo crecimiento* y después *la crisis*.

reses pagados por el gobierno ya alcanzan entre el 8 y 10% del PIB. Esas (malas) bases macroeconómicas debilitan también el sistema de crédito interno al sector privado, hoy comprimido en apenas alrededor del 25% del PIB.

Así, las restricciones externas e internas al crecimiento aumentan cada vez más, inhibiendo doblemente la inversión: la pública, porque el gobierno no tiene recursos para realizarla; la privada, tanto por la elevada tasa de interés como por el aumento de la incertidumbre y por el bajo crecimiento del PIB. Es preciso recordar además que la creciente contaminación de los intereses en el presupuesto público conduce a nuevos y crecientes cortes del gasto corriente, principalmente en los gastos sociales.

Los efectos líquidos de ese conjunto hacen que el crecimiento promedio del PIB en América Latina y en Brasil sea muy bajo. Entre 1988 y 2002, para la mayor parte de nuestros países el crecimiento fue alto (>5%) solamente por cuatro o cinco años; en otros tantos fue bajo (>3% <5%) o débil o negativo[5]. Esto se debe a que la dinámica de alto crecimiento genera un aumento más que proporcional de los gastos externos y de las cuentas públicas, llevando a una situación de crisis cambiaria abierta o latente que obliga a poner un freno al crecimiento para "reequilibrar" las cuentas externas. Por esa razón, entre 1989 y 2002 la tasa promedio de crecimiento en los seis principales países de América Latina (excepto Chile) se colocó en 1,6% en Argentina; 2% en Brasil; 2,6% en Colombia; 3,1% en México y Perú; y 1,6% en Venezuela. Es decir, tasas tan malas como las de la década anterior.

Pero un crecimiento mayor, por las razones ya citadas, trae aumento de las deudas, deprimiendo asimismo las cuentas públicas; el crecimiento bajo o negativo debilita los ingresos fiscales, deprimiéndolos también. Es por ello que, a pesar de que en el período reciente nuestra carga tributaria ha crecido del 26 al 34%, la penuria fiscal no se resuelve, porque prácticamente todo el aumento del ingreso (8%) es absorbido por los intereses. Y hay que recordar además que los males que afectan al gobierno central acaban por contaminar también a los gobiernos estatales y municipales, transmitiéndoles los efectos estructurales y recurrentes de la crisis.

No es preciso insistir en los males sociales que derivan de esa dinámica: aumento del desempleo, caída de los salarios reales, recorte de los gastos sociales y aumento de la violencia, hoy presentes en casi todos nuestros países y ciudades. Agréguese el deterioro o abandono

---

5 La excepción a ese desempeño es Chile, que tuvo tasas altas durante ocho años, medias en tres y bajas en otros tres. Su tasa media durante el período fue de 4,6%. Discuto la especificidad chilena en Cano (2000).

de las políticas de desarrollo regional y el desencadenamiento de una *guerra fiscal* entre los entes públicos subnacionales[6].

Así, es inherente a la dinámica de dicho modelo la corrosión (y no el equilibrio) de los llamados cimientos de la economía, lo que fatalmente conduce a un desastre cambiario y financiero. La conocida ruta argentina.

¿Reformas parciales o ruptura con el modelo?

Mis investigaciones y reflexiones me llevan a comprender que no se puede pensar en alteraciones o reformas parciales del modelo. Por ejemplo, si solamente bajamos mucho los intereses para hacerlos compatibles con el cálculo empresarial, el flujo de capital externo disminuye o desaparece, causando la implosión del modelo; si aumentamos los gastos sociales (y la inversión pública), es el presupuesto el que explota, ante el enorme peso de los intereses; los estímulos a las exportaciones tropiezan con obstáculos tanto externos (el descarado proteccionismo de los países desarrollados, caídas de los precios, etc.) como internos (el problema del financiamiento, de la carga tributaria indirecta, etc.). Si pretendemos contener las importaciones, nos enfrentamos con acuerdos internacionales y con la desestructuración causada en parte de nuestras cadenas productivas.

De esta forma, entendemos que el modelo actual debe ser sustituido, instaurando una transición hacia la alternativa que propongo más adelante, con uso de la soberanía nacional en el manejo de una política de crecimiento más alto y duradero del ingreso y del empleo, con distribución del ingreso y justicia social, con la oferta y la demanda volcadas principalmente (no exclusivamente) hacia el mercado interno. Nuestra vulnerabilidad externa agrega a nuestra propuesta rumbos de crecimiento ahorradores y generadores de divisas, pero lejos de cualquier sentido de *autarquía económica* o de un *regreso al proteccionismo frívolo*.

Restricciones externas

El modelo actual amplió en gran medida nuestra vulnerabilidad externa, y dificulta la formulación y ejecución de un nuevo proyecto nacional de desarrollo económico y social, por las siguientes razones.

- *La deuda externa* se duplicó, presionando aún más nuestra balanza de pagos y exigiendo constante renegociación y ampliación del financiamiento externo.

6 Sobre este tema ver Cano (2002) y Prado y Cavalcanti (2000).

- *La tríada* nos impuso sus políticas multilaterales, reduciendo nuestra capacidad externa de negociación bilateral. La adhesión de Brasil a la Ronda Uruguay y a la OMC comprometió todavía más la economía nacional y nuestra soberanía.
- Las nuevas *empresas transnacionales* practicaron la mayor reconcentración privada de capital, ampliando extraordinariamente sus poderes monopólicos de mercado, financieros, tecnológicos y de decisión para la inversión interna.
- Las *transformaciones tecnológicas* nos causan, entre otros, los siguientes problemas:
  - sustitución del trabajo (principalmente el menos calificado) –factor abundante en los países subdesarrollados– y duplicación del desempleo estructural;
  - sustitución de insumos y productos tradicionales (acero común, cobre, plomo, azúcar de caña, etc.) por otros nuevos, producidos por las nuevas tecnologías, sobre todo en los países desarrollados;
  - *desplazamiento a la categoría de chatarra* de equipos e instalaciones relativamente nuevos, pero estructurados en el antiguo patrón tecnológico;
  - necesidad de grandes inversiones en infraestructura adecuada a las nuevas tecnologías;
  - incertidumbre sobre el futuro de parte de nuestra *agricultura* frente a la moderna biotecnología que podría eliminar algunas de nuestras ventajas actuales;
  - transferencia de los países desarrollados hacia los subdesarrollados de parte de la producción de bienes causantes de graves daños ecológicos o que requieren alto consumo de energía, como acero, aluminio, celulosa, etcétera;
  - las privatizaciones y quiebras de los monopolios públicos encogieron aún más al Estado, reduciendo su inversión y haciéndole perder incluso la capacidad de conducir, con las empresas estatales, las principales políticas sectoriales y regionales;
  - el predominio de las decisiones de las ET dirige el progreso técnico hacia segmentos que son más compatibles con la distribución regresiva del ingreso o que la acentúan.

Limitaciones internas

Por otro lado, la acumulación de los efectos perversos de la crisis de la década del ochenta con los del período actual amplió también los factores internos que tienden a inhibir el crecimiento, dando lugar a las siguientes cuestiones.

- Nuestro viejo conocido, el *problema de la estabilización*, no está en absoluto solucionado, dado que, al contrario de lo que pregonan los economistas oficiales, algunos de los cimientos macroeconómicos son fuertemente inestables, como el cambio, los intereses y la ciclópea deuda pública interna.
- Un profundo *deterioro del Estado*, debido a su fragilidad fiscal y financiera, su ineficiencia administrativa, la corrosión de su capacidad de planeación y la urgente necesidad de readecuación cualitativa del funcionariado público.
- Las privatizaciones y concesiones de servicios públicos no fueron capaces de anular los efectos negativos generados por 23 años de reducción de la inversión pública, deteriorando muchos de los servicios públicos básicos y la propia infraestructura, como en energía, transportes y saneamiento básico.
- La necesidad urgente de diagnosticar a las empresas estatales que quedan, para readecuarlas a los nuevos propósitos del crecimiento.
- El atraso tecnológico relativo de varios sectores productivos.
- La debilidad del sistema nacional de financiamiento a largo plazo.
- La ausencia de capacidad y voluntad política de las elites para formular un nuevo proyecto nacional de desarrollo. En gran parte, estas se convirtieron en rentistas de la deuda pública, beneficiándose además con las facilidades derivadas de la libre entrada y salida de capital.

Considerando los años de retraso en lo que respecta a la reestructuración tecnológica y el tiempo necesario para asignar recursos e inversiones y recuperar lo que se dejó de hacer, no es difícil estimar que nuestro "atraso" rumbo a la Tercera Revolución Industrial asciende ya a un período de alrededor de cuarenta años.

Cuestiones básicas para formular el nuevo modelo

A ese atraso *técnico* y *material* es preciso sumar el atraso *cultural* y *social*, que creció durante ese período. Así, estas reflexiones me llevan a pensar en objetivos básicos a mediano plazo de esta propuesta: altas y persistentes tasas de crecimiento del ingreso y del empleo; implantación de una política científica, tecnológica y cultural con mayor autonomía; distribución social de ingreso y activos; y conservación ambiental responsable.

En primer término, es necesario profundizar el diagnóstico macroeconómico y social y estudiar las perspectivas internacionales, a fin de implantar una política de transición que reduzca, a corto plazo, algunos de los efectos más perversos del modelo actual y que afirme los parámetros para conducirnos al nuevo propósito. Esta alternativa, que

es democrática y progresista en comparación con el actual *fascismo de mercado*, requiere tener clara conciencia de los problemas a enfrentar y explicar con claridad a la opinión pública sus dificultades y efectos.

Esas cuestiones nos llevan a entender que:

- existe una necesidad inobjetable e impostergable de romper con el modelo actual, sustituyéndolo por la alternativa que aquí se propone;
- será indispensable *reestructurar las deudas interna y externa* para desahogar la crítica situación de nuestras finanzas públicas y de la balanza de pagos;
- será imprescindible instaurar el *control de cambio* y *de los flujos de capitales desde y hacia el exterior*, y eliminar cualquier veleidad de conversión de nuestra moneda;
- es necesaria una profunda reestructuración de los mecanismos de protección arancelaria y no arancelaria, así como rever y eventualmente renegociar algunos de nuestros actuales acuerdos y obligaciones internacionales;
- deben denunciarse los previsibles efectos que se derivarían de la eventual creación del ALCA y de la propuesta de un acuerdo multilateral de inversiones, que agravaría la actual sumisión del país y del continente a EE.UU.;
- es preciso reformular cuidadosamente las directivas actuales que rigen nuestras instituciones financieras (BC, BNDES, BB, CEF y demás bancos públicos), a fin de poder crear un nuevo sistema financiero público para la asignación de crédito, especialmente a mediano y largo plazo;
- urge hacer una revisión profunda de las condiciones vigentes hoy en las instituciones financieras privadas, para contener la especulación financiera y asignar crédito de acuerdo con prioridades que deberán establecerse;
- dada la grave restricción interna (pública) y externa de recursos, que podría empeorar después de la ruptura, las opciones deberán buscar, al comienzo, la *utilización de la capacidad ociosa de la economía*, minimizando y priorizando las necesidades de inversiones líquidas, en especial las que requieran elevados recursos externos;
- para la transición, es indispensable la implantación de una *política de abastecimiento de emergencia* y, después, una *política de seguridad alimenticia;*
- será imposible hacer realidad estas propuestas si no se procede a una completa y urgente reformulación de los aparatos de Estado

relacionados con la implantación de las opciones y el acompañamiento de su ejecución.

Es necesario advertir que los propósitos expresados anteriormente pueden desencadenar conflictos con agentes externos (EE.UU., FMI, BIRD, OMC, banca internacional y otros) e internos (elites, partidos políticos, parte de los empresarios, sistema financiero, algunos sindicatos, etc.), lo que necesariamente implica la previa construcción de un nuevo y difícil pacto de poder político. Ese pacto tendrá que pasar por negociaciones entre *partidos*, *clase trabajadora*, *empresariado*, *regiones* y *sectores*, para lo que se requiere una preparación política exacta y atinada. De lo contrario, es difícil imaginar opciones dentro de los límites de la democracia.

Una alternativa no neoliberal

Frente a las fuertes limitaciones internas y externas descriptas, la gravedad de la crisis que vivimos hoy y la pluralidad de las reivindicaciones de los diversos temas/sectores/regiones, sería imposible para un país como el nuestro optar por un único y determinado vector de crecimiento, sea el conocido como "*drive* exportador" o el "mercado interno de masas".

Por un lado, la opción interna exclusiva afectaría fuertemente la capacidad de gasto público de los próximos veinte años por los recursos que requeriría, considerando la gran cantidad de inversiones públicas y privadas que no se realizaron en los últimos años. Ese vector, por otra parte, no evitaría el crecimiento de las importaciones de equipos e insumos, que podrían chocar con las limitaciones externas ya señaladas.

Por otro lado, dadas las condiciones actuales de la economía mundial, sería imposible obtener el crecimiento de las exportaciones necesario para hacer frente a la creciente demanda de importaciones, más aún si consideramos que el 45% de las actuales corresponden a productos primarios y semi-manufacturados, de bajo valor agregado y demanda internacional de crecimiento lento. El otro 55% corresponde a productos manufacturados, pero pocos de ellos tienen alto valor agregado o una demanda externa capaz de alto crecimiento.

Sería preciso contar con producción de alta calidad, especializada y en gran cantidad, para poder transformar nuestras exportaciones en la variable determinante del ingreso y el empleo. A no ser que se seleccionen sectores determinados menos demandantes de importaciones (o altamente generadores de exportaciones), será muy difícil diversificar y dinamizar nuestras exportaciones.

Del mismo modo, no es complicado deducir que cualquiera de los dos vectores nos plantea problemas serios de financiamiento interno y externo, y eventualmente de inflación y balanza de pagos. Y no olvidemos que el crecimiento posible con cualquiera de ellos –aislada-

mente– es pequeño e insuficiente para resolver el problema del empleo, no digamos nuestra crisis social.

Por ello, es necesario definir una estrategia que no coloque excesivo peso sobre un sector aislado, sino que, por el contrario, utilice "de todo un poco". Debería contemplar varios sectores al mismo tiempo, dando prioridad a la actualización tecnológica de algunos de sus segmentos y escalonando en el tiempo la utilización de los recursos más escasos (cambio y finanzas públicas). Sin embargo, aun una combinación "óptima" de sectores/tiempo/espacio no podrá evitar mayores necesidades de importaciones, y eso, sumado al acceso a tecnologías modernas, presionaría nuestra capacidad de pago internacional, obligándonos a reforzar, en esa estrategia, la política de exportaciones.

En suma, existe una inequívoca y urgente necesidad de formular una estrategia para un *programa organizado* y *defensivo*, con las siguientes consideraciones:

- *organizado*, en el sentido de no dejar exclusivamente al mercado la "solución" de problemas económicos y sociales; para ello resulta indispensable reestructurar el Estado, a fin de retomar soberanamente, con el apoyo político de la sociedad, los destinos de la política económica y social del país;
- *defensivo*, porque todavía poseemos la mayor estructura industrial del "Tercer Mundo", y por lo tanto aún tenemos mucho que perder –en términos de activos y de empleos– si permitimos que continúe la actual apertura desregulada y "orientada" exclusivamente por el mercado.

Para lograrlo se requiere, indudablemente, la elaboración de cuatro complejos proyectos interdependientes.

- El primero es el control de la inflación, para que no vuelva a alcanzar niveles elevados, pero que sí arbitre las pérdidas que surjan como consecuencia de políticas de estabilización, con criterios de mayor justicia social. Esa política tendrá que ser *ejecutada al mismo tiempo* que algunas de las reformas necesarias para ello, y con una *inequívoca señal de necesidades y oportunidades de inversión privada*, que reactive los mecanismos de crecimiento e impida la fuga o la reasignación especulativa de los recursos financieros hoy aplicados a activos improductivos. Será necesaria una *política de abastecimiento* específica para artículos alimenticios, cuya demanda deberá crecer fuertemente a medida que el empleo alcance niveles elevados. En prácticamente todos los demás bienes-salario (textiles, calzado y confecciones, etc.) hay capacidad ociosa, y la preocupación aquí debería ser la fiscalización de los precios.

- Segundo, una difícil "ingeniería política" para una amplia negociación nacional, que no pase sólo por los partidos políticos sino que, sobre todo, examine, discuta, negocie y promueva las ayudas posibles a la población –en particular a las clases medias y bajas– y a la economía. Dicha negociación deberá "pasar en limpio" las relaciones trabajo/capital; las de la interacción y sinergia de las empresas pequeñas, medianas y grandes; las del trípode capital extranjero/nacional público/privado; y las de los intereses y conflictos interregionales. Es preciso, por lo tanto, *repolitizar* la economía.
- El tercer proyecto comprende un amplio conjunto de *reformas estructurales* indispensables para poder llevar a cabo el "arreglo de la casa" para la formulación de políticas de corto, mediano y largo plazo. Es sumamente importante recordar que estas reformas, en su mayor parte, deben ser *implantadas simultáneamente*, pero que siempre que sea necesario algunas pueden escalonarse en secciones de corto, mediano y largo plazo, a saber:
  - *reforma del Estado*, para mayor agilización administrativa, readecuación y calificación del funcionariado público, para la reorganización del sistema nacional de planeación y para permitir la reintroducción de la capacidad selectiva de la priorización del gasto y la inversión;
  - estudiar y proponer *normas adicionales* de exportación e importación, que podrán ser creadas a través de acuerdos especiales, con amplia integración comercial con América Latina y otros países periféricos, principalmente con los otros tres países "continentales", China, India y Rusia. Dichas normas tendrían carácter complementario entre Brasil y esos países, expandiendo el intercambio de productos cuyas ventas difícilmente podrían ingresar (o crecer) en los otros mercados;
  - resolver el *servicio de la deuda externa*, tanto para compatibilizar un presupuesto cambiario que proteja la reanudación de la inversión y del crecimiento, como –principalmente– para condicionar nuestra capacidad de amortizarla a las disponibilidades fiscales;
  - resolver la *deuda pública interna*, a fin de disciplinar las cuentas públicas y contener la presión estructural que hoy se ejerce sobre la tasa de interés. Como las tres esferas del gobierno se encuentran comprometidas en el aspecto financiero, esa resolución deberá abarcar a las tres. Para ello, resultan fundamentales una fuerte reducción de las actuales tasas reales de interés y el alargamiento de los plazos;

- una *reforma fiscal y tributaria progresiva*, que sea capaz de readecuar las cuentas públicas y los niveles regionales y locales de competencia, de simplificar el sistema tributario nacional, y de crear, en suma, las condiciones financieras requeridas por un Estado moderno, eficiente y socialmente justo. El combate a la actual guerra fiscal deberá tener prioridad;
- una reestructuración del *sistema financiero nacional* para dificultar la especulación, fortalecer el mercado de capitales y solucionar nuestro estructural estrangulamiento del financiamiento a largo plazo;
- *reformas sociales* (agraria, de abastecimiento, urbana, de salud pública, de previsión social, educacional y ambiental), proyectadas tanto para atender con urgencia a los problemas de los más necesitados como para alcanzar al conjunto de la sociedad, en una perspectiva a plazo más largo, ciertamente superior a un mandato presidencial;
- una *reforma de la empresa*, para que pueda adecuarse a los nuevos requisitos administrativos, productivos y financieros y permitir mayor transparencia de sus resultados, eficiencia y papel social en una sociedad moderna y justa.

- El cuarto proyecto es el diseño estratégico del "modelo", cuyos márgenes están definidos, por un lado, por los límites de los presupuestos cambiario y fiscal y de la capacidad interna de financiamiento, y, por el otro, por un *proceso selectivo de prioridades sociales* y *productivas* que responda a las premisas políticas básicas que nos proponemos.

Es bueno recordar que tendremos que asignar recursos a muchas cosas al mismo tiempo, por ejemplo: reestructuración de la infraestructura, ampliación de las exportaciones, sustitución de importaciones, modernización productiva y gastos sociales de emergencia. Sin embargo, la limitación de los recursos nos impide atender a todo y a todos al mismo tiempo.

Por esa razón, el modelo socioeconómico debería tener como premisa central prioridades selectivas para el crecimiento y la distribución del ingreso. Por lo tanto, es necesario promover una delicada "ingeniería socioeconómica" que combine el mayor número posible de áreas-problema, procurando maximizar los recursos con metas claras de *crecimiento, modernización y justicia social*.

Al priorizar áreas, el programa tendrá que diseñar proyectos específicos –ya que no hay recursos para atenderlas a todas– que abarquen segmentos *sociales, regionales* y *sectoriales*. Los segmentos sectoriales pueden ser los grupos de empresas que más exportan o que tienen

mayor relevancia en la producción de un sector prioritario (material de construcción, por ejemplo, para la política habitacional); los regionales tienen el objetivo de desarrollar las regiones y mantener la unidad y armonía nacional a través de la desconcentración de la actividad económica, pero considerando también el aspecto social; en cuanto a los sociales, tanto *de emergencia* –frentes de trabajo, problemas especiales de empleo, atención a indigentes– como *de carácter estructural y permanente* –a través de la reforma agraria, la distribución y el acceso a activos–, se proponen una reformulación profunda de los sistemas de salud, educación y cultura, ciencia y tecnología, para desarrollar la creatividad y asegurar mayor autonomía nacional, disminuyendo el elevado grado de dependencia tecnológica que el país tiene actualmente con respecto a las ET.

Se trata, pues, de producir *proyectos capaces de alcanzar múltiples metas*, como por ejemplo los proyectos habitacionales, que al mismo tiempo tienen efectos altamente positivos, directos e indirectos, sobre el empleo, el crecimiento y la distribución del ingreso.

En sus líneas generales (que no cabe detallar aquí), esa estrategia perseguiría las siguientes metas.

Área social: crecimiento con distribución. Combate a la pobreza

Sectores como la vivienda y la salud son áreas de mínimo gasto de divisas y altamente empleadoras, pero que también ejercen una fuerte demanda de recursos públicos, principalmente de financiamiento a largo plazo. No es posible dejar de considerar aquí la reforma agraria, tanto por los menores recursos que requiere como por su menor inversión por empleo generado. Una parte importante de esos recursos podría provenir de una competente y responsable ingeniería financiera con fondos de previsión y fundada en títulos de deuda pública. El uso más responsable de otros fondos públicos, como los del FAT, reforzaría esos programas en forma significativa.

La reformulación de la salud y educación públicas incluirá como metas la urgente erradicación del analfabetismo y la universalización, o por lo menos una cobertura mucho mayor, de ambos servicios. Será preciso instaurar programas del tipo ingreso mínimo, con previsión de una gradual reducción a largo plazo, en función del crecimiento del empleo, la subsecuente mejora de los salarios, una política tributaria menos regresiva y el aumento de la oferta de bienes-salario a costos y precios menores. Una de las políticas de empleo de emergencia consistirá en el uso intensivo de mano de obra en obras públicas y su mantenimiento, y esa modalidad deberá ser objeto de una negociación entre las distintas esferas del poder público, condicionada por las fuentes proveedoras de recursos. Deberá establecerse un gradual aumento real del salario mínimo.

Infraestructura

En las primeras etapas no podrán hacerse inversiones masivas en pocos sectores, sino, por el contrario, una distribución multisectorial de gastos capaz de atenuar la actual carencia y el deterioro de algunas áreas, haciéndolas gradualmente aptas para apoyar la modernización, las exportaciones y la reanudación del crecimiento[7]. Es un área de alta relación capital/producto, pero varios de sus segmentos pueden ser producidos (y mantenidos) con un uso más intenso del trabajo y menos capital, siendo así también altamente empleadores. Teniendo presente que será necesario profundizar nuestra inserción comercial en América Latina, parte de nuestros proyectos –a ejecutar a más largo plazo– deberá tener presente ese objetivo.

Modernización productiva

El carácter selectivo (prioridad estratégica) deberá ser usado aquí con más rigor, dado que la mayoría de los sectores del aparato productivo precisarían ser modernizados. La selectividad deberá contemplar algunas áreas prioritarias, como las más aptas para mantener y/o expandir exportaciones para las que estamos capacitados hoy; desarrollar segmentos productivos de *high tech* (para el mercado interno y la diversificación de las exportaciones); eliminar "cuellos de botella" en la infraestructura y el área social.

La reestructuración de cadenas productivas parcialmente destruidas por las políticas de privatización y de apertura deberá ser objeto de programación especial, teniendo en vista no sólo el crecimiento y el ahorro de divisas en las importaciones, sino también la recomposición de la estructura productiva.

Consideraciones sobre posibilidades de expandir las exportaciones

La necesidad de aumentar nuestras exportaciones está implícita en cualquier estrategia que pueda diseñarse y ejecutarse en Brasil, ante todo frente a la vulnerabilidad externa, y sólo como complemento del crecimiento económico, ya que apenas componen alrededor del 10% del PIB. Es bueno recordar que nuestra participación en las exportaciones mundiales, que era de alrededor del 2% en la década del cincuenta, cayó vertiginosamente a partir de la década siguiente, y entre 1958 y

7 La cuestión del apoyo de nueva infraestructura para las exportaciones de productos básicos, tipo "corredores de exportación" o "grandes ejes", tendrá que pasar por una reformulación objetiva y responsable, en función de las prioridades que se fijen para las exportaciones.

2002 se ubicó entre un 0,9 y un 1%. En ese período, nuestra pauta se diversificó, pero en los últimos veinte años hemos mantenido una participación de apenas alrededor del 55% de productos manufacturados sobre el total. En relación con este tema, un trabajo reciente muestra que entre 1900-1904 y 1996-2000 los precios relativos de los productos básicos cayeron, según varios índices, entre un 50 y un 60%[8].

Dada la diversidad de los problemas que afectan a los diferentes segmentos de exportación, es necesario estudiarlos por separado. Las dificultades de todo orden con las que tropezamos al tratar de ampliar y diversificar las exportaciones exigen una reflexión profunda sobre la economía internacional, y estas notas intentan dar algunos pasos iniciales en ese sentido. Además, entiendo que es de necesidad inmediata una decidida reformulación de nuestra estructura institucional externa, que dote a sus órganos de los recursos y equipos técnicos suficientes y de una nueva actitud de política exterior, exigiendo y haciendo cumplir el papel que nos corresponde en el escenario internacional.

No sólo debemos implantar modificaciones arancelarias y del control de cambios y flujos de capital, sino también una política de incentivos y regulación de las empresas de capital extranjero que, entre otras medidas, proponga condiciones del siguiente tipo: para cada dólar gastado en importaciones es preciso generar dos de exportaciones; para las ganancias remitidas y no reinvertidas deben generarse (determinada proporción de) recursos externos, ya sea en crédito o en exportaciones.

La multilateralización de las negociaciones del comercio internacional, antes por el GATT y hoy por la OMC, es un arma de doble filo para países subdesarrollados como Brasil, que avanzaron más por la industrialización. Por un lado, es verdad que simplificó las negociaciones y les dio una mayor organicidad, intentando evitar –formalmente– las discriminaciones aisladas. Sin embargo, lo que se ve a lo largo de su existencia es que la fuerte presencia de los mayores países líderes en esa institución o sus acciones específicas (aisladas como las de EE.UU., o colectivas como las de la UE) siempre inclinan la balanza hacia una mayor atención a sus intereses.

Además de esto, la exigencia tanto en la OMC como en el ALCA de negociar la liberalización de los servicios y regular el uso de la propiedad intelectual y las inversiones constituye el *talón de Aquiles* para la preservación de nuestra soberanía nacional. Evidentemente, aceptar esas condiciones responderá sólo a los intereses de los países desarrollados, en detrimento de nuestro desarrollo.

Tales acciones pueden tomarse a la luz de acuerdos específicos o de las grandes negociaciones temporarias. Pero también adoptan la

8 Sobre esta cuestión, ver Ocampo y Parra (2003).

forma de acuerdos parciales, como aquellos para la contención de cuotas "voluntarias" –bastante practicados por EE.UU. con algunos de sus principales proveedores–, de represalias amenazadas o efectivas (siempre por los países líderes, por supuesto) o de embargos unilaterales, como el impuesto a Cuba por EE.UU., vinculante incluso para subsidiarias de empresas estadounidenses ubicadas en otros países.

De todas formas, es con los bloques –institucionales (como la UE) o no (como el de Japón o EE.UU. antes del TLCAN)– que esos controles, concesiones especiales o discriminaciones se han multiplicado. Entre los casos actuales más clamorosos están la política agraria proteccionista de la UE y la específica "liberalización" comercial concedida por EE.UU. a China, que de hecho discrimina y desplaza exportaciones de manufacturas tradicionales de otros países subdesarrollados.

Las experiencias de integración latinoamericana (desde 1961 con la ALALC) muestran que la diversidad de situaciones estructurales, políticas económicas e inestabilidades macroeconómicas de sus principales países constituye un impedimento serio para una integración plena. No es difícil percibir que la propuesta de conformar un mercado para todo el continente americano no tiene fundamento, a menos que nos convirtamos –todos los países que de alguna manera ambicionaron alguna vez industrializarse– en verdaderas plataformas de exportación, en productores de *nichos*, en *maquiladoras* en gran escala, pero nunca en países desarrollados. Y eso a pesar de que EE.UU. continúa siendo el principal mercado externo individual para Brasil.

La integración de los países del llamado Cono Sur empieza en 1985-1986 con los acuerdos sectoriales y temáticos firmados entre Brasil y Argentina, cuya propuesta general era alcanzar un fortalecimiento político de los principales deudores (incluyendo a México) ante los bancos acreedores y ampliar un área de libre comercio entre ambos. Sin embargo, el ascenso de dos presidentes neoliberales (Menem y Collor) precipitó la idea voluntarista y poco analizada de constituir de inmediato un *mercado común* entre ellos, incluyendo a Paraguay y Uruguay. El anterior plazo de diez años para alcanzar la integración fue reducido a cuatro, tiempo diminuto si tomamos el ejemplo de la UE, que en 1986, al proponer el proyecto del *mercado único*, ya acumulaba una experiencia de 34 años de integración evolutiva.

En el MERCOSUR todo esto se hizo sin contar siquiera con estudios sectoriales nacionales capaces de aquilatar, por lo menos, las diferencias específicas de productividad, costos, competitividad, salarios, estructuras tributarias, etc. Sin embargo, peor incluso es la decisión sobre la armonización de las políticas macroeconómicas, como si fuera posible armonizar el "chaleco de fuerza" cambiario y monetario argentino con el cambio devaluado de Brasil (excepto entre julio de 1994 y diciembre de 1998, y marzo de 2003 y la actualidad).

Brasil tiene un esqueleto industrial bastante completo y Argentina uno semidestruido, mientras que los otros dos países del bloque tienen una industrialización incipiente. Por eso, y por las dimensiones del mercado en sus tres países socios, Brasil no puede encontrar en el MERCOSUR ni la integración ni el mercado que su industria necesita. Incluso por el lado de la industria agropecuaria, las desventajas brasileñas no han sido suficientemente comparadas con las productividades argentinas, y eso nos causa serios problemas de competencia, al menos en lo que respecta a soja, carnes, cueros, leche, frutas y la agroindustria de esos productos.

Por tales razones es necesario no sólo reflexionar más y mejor sobre el MERCOSUR, sino también estudiar con profundidad y seriedad nuestras posibilidades de reorientación comercial parcial, incluyendo más activamente al resto de América Latina y proponiendo negociaciones más amplias con los mercados de Europa Oriental, la ex URSS, India y China.

La hipótesis es que con ellos podríamos formar un sistema "paralelo" de intercambio de bienes y servicios que gradualmente dejarán de ser producidos en los países desarrollados, en los términos de la Segunda Revolución Industrial, por desaparecer la producción de algunos de ellos o modificarse la forma tecnológica de producirlos. Es claro que esos nuevos acuerdos contemplarían también bienes tradicionales, como los básicos, y cada vez más productos de mayor valor agregado. Obviamente eso no excluye la participación de todos esos países en el sistema de intercambio actual (lo que no tendría sentido), del que además deberían obtener el financiamiento (o *surplus*) necesario para compatibilizar los intercambios en el sistema "paralelo". Ese sistema, naturalmente, tendría una larga vida (pero extinguible), a menos que las condiciones internacionales cambien radicalmente, cosa poco probable a mediano plazo.

Ello permitiría a esos países mantener la mayor parte de sus actuales estructuras productivas y evitar su destrucción, modernizándolas en una cronología adecuada a sus disponibilidades dinámicas de recursos. Mientras tanto, sus necesidades de insumos y bienes de capital serían cubiertas en ese sistema "paralelo". La principal razón para ello es que una modernización más intensa y rápida es cambiaria y financieramente imposible para esos países. Optar por la destrucción rápida de activos significaría declarar como chatarra a mucha capacidad productiva, destruyendo medios de producción que todavía son capaces de atender necesidades humanas.

Por otro lado, la enorme destrucción de activos que países como los del este de Europa, la ex URSS, China, India, Brasil y otros tendrían que hacer ante la "necesidad" de una entrada inmediata a la Tercera Revolución Industrial simplemente no tiene sentido. Mucho menos considerando el flagelo en que se ha convertido la cuestión del desempleo tecnológico, que ha multiplicado más aún la pobreza y la miseria en esos países.

La propuesta expresada más arriba no es irreal, pero implica negociaciones difíciles y la formulación de estrategias nacionales de desarrollo, eso sí, un poco "fuera de moda" para el gusto neoliberal. Lo que me lleva a formularla es justamente la magnitud del tiempo requerido para la asimilación histórica de las grandes transformaciones productivas, y lo que eso representa en términos de un nuevo alejamiento de los niveles mundiales de riqueza y miseria. En verdad, las naciones subdesarrolladas no tendrán mucha oportunidad de escoger si optan ciegamente por el camino de la *pseudomodernidad*. Por otro lado, países como Brasil, India, China y la ex URSS, por sus dimensiones económicas, capacidad, conocimientos técnicos acumulados y dotación de recursos, podrían encabezar el nuevo proceso, promoviendo una integración complementaria (lo que llamé sistema "paralelo" de intercambio) con muchos países subdesarrollados.

La cuestión de las exportaciones de productos de la Tercera Revolución Industrial no tendría mayores dificultades, siempre que aceptáramos las reglas de juego de los países líderes, es decir, abdicar de la industrialización soberana y dirigir su estructura productiva por los dictados de las ET. Lo difícil será mantener la soberanía y dirigir nuestra industrialización y nuestras exportaciones mediante negociaciones. Pero por más difícil que eso pueda llegar a ser, es el camino que debemos procurar constantemente, puesto que no hay otro, ya que la violenta reconcentración del capital hecha por las transnacionales reconcentró también la tecnología, el mercado y las finanzas internacionales, alterando (para peor, en nuestro caso) las estructuras del poder económico internacional.

Si las observaciones contenidas en estas "conclusiones" son correctas, pienso que la idea de formular una estrategia alternativa para Brasil, en los moldes aquí propuestos, no sólo queda reforzada sino que se vuelve impostergable. Es a esa tarea que debemos dedicar nuestros mayores esfuerzos. Pero adviértase que estas propuestas no implican un "simple regreso a la década de 1930", sino, por el contrario, algo nuevo y moderno, con la connotación humana que la palabra progreso debe contener.

Veamos ahora, en forma resumida, algunas cuestiones relevantes que pueden oponerse a la expansión de nuestras exportaciones, según las principales clases de productos.

Productos agropecuarios

Para este sector, la demanda (entre 1974 y 2002) cayó cerca del 30% en los precios y no se espera ninguna recuperación importante. Las previsiones mundiales indican un bajo crecimiento anual de las cantidades, entre el 1 y el 2%, y entre el 2,5 y el 3,5% para los casos especiales del trigo y la soja. En el caso brasileño, las exportaciones agropecuarias han

tenido una expansión acentuada (especialmente la soja y derivados y las carnes), abarcando cerca del 30% del total de exportaciones. Sin embargo, un estudio reciente muestra que, a pesar de esa expansión, apenas el 11,36% de nuestras exportaciones agropecuarias (en bruto y manufacturadas) gozan de una situación que pueda calificarse como "óptima": son productos con alta expansión en las importaciones mundiales y Brasil ha aumentado su participación en ese mercado. Del resto, el 9,64% son "oportunidades perdidas" (cuando las importaciones mundiales crecen y nuestra participación disminuye); el 15,28% constituyen "retrocesos" (declinan las importaciones mundiales y también nuestra participación); y el 63,72% restante está en "situación de vulnerabilidad" (nuestra participación aumenta en productos cuya participación en las importaciones mundiales disminuye) (Carvalho, 2002: 55-69).

Dada la situación internacional, no sólo debemos estar atentos a eventuales tropiezos, sino también explorar las pocas oportunidades que puedan surgir. Por ejemplo, la desestructuración de las economías antes socialistas y su eventual ingreso a la Unión Europea generarán restricciones a sus importaciones y aumento de sus exportaciones dentro de la propia UE.

China, por el contrario, atraviesa una larga fase de alto crecimiento industrial y urbano, pero su agricultura enfrenta problemas serios, como erosión, escasez de agua en varias regiones y disponibilidad restringida de tierras cultivables e irrigables. Tiene una participación elevada en la producción o en el consumo mundial de muchos productos (del 35 al 40% en el arroz, 25% en el algodón, 19% en el trigo, 12% en cereales secundarios, 9% en aceites vegetales, tortas, raciones, etc.). Su política de autosuficiencia de 1965 a 1990 tuvo un éxito total –de alrededor del 100%– en varios productos (granos con excepción del trigo, arroz, azúcar, carne y lácteos), y fracasó en otros, que retrocedieron, como la lana (52%) y el algodón (80%). Así, China puede representar un vector importante de importaciones de esos productos.

En este contexto, apostar a un modelo "impulsado por las exportaciones" de esos productos, lo que además exigiría inversiones adicionales en infraestructura, es por lo menos temerario.

Productos minerales (excluyendo energéticos)

Con excepción del gas y el petróleo, las series históricas muestran un pronunciado debilitamiento de la demanda mundial de la mayoría de esos productos, tanto por la caída del ritmo de crecimiento mundial como, principalmente, por la sustitución que vienen teniendo por otros productos más modernos.

La siguiente tabla nos obliga a llamar la atención sobre varios hechos. Obsérvese que entre 1950 y 1975, mientras que el consumo

aparente de EE.UU. ya mostraba una fuerte inflexión, la producción mundial todavía presentaba tasas altas para los cuatro productos señalados. Esto se debe a la notable expansión económica vivida por los demás países desarrollados –fue la llamada "edad de oro"– y a la última y fuerte expansión industrial diversificada del Tercer Mundo. Sin embargo, la crisis y la reestructuración productiva y tecnológica que estamos viviendo en los últimos 25 años muestran claramente la tendencia depresiva tanto del consumo aparente como de la producción mundial. Nótese además que es el crecimiento veloz de China, Corea del Sur e India lo que todavía posibilita tasas positivas, debido a su retraso en el proceso de industrialización.

Tabla 1
Tasas promedio anuales de crecimiento del consumo aparente (EE.UU.) y de la producción mundial (en %)

	Aluminio		Cobre		Mineral de hierro		Acero	
	EE.UU.	Mundo	EE.UU.	Mundo	EE.UU.	Mundo	EE.UU.*	Mundo
1900-1920	19,13	15,67	7,00	3,36	4,56	1,65**	4,88	4,82
1920-1950	8,46	8,61	2,48	3,08	1,49	2,92	2,04	3,26
1950-1975	5,77	8,74	1,61***	4,56	0,14	4,58	0,79	5,00
1975-2000	3,06	2,78	1,78	-2,42	1,93	0,65	-1,15	1,11

Fuente: Elaboración en base a US Geological Survey y *Steel Statistical Yearbook* (2004).
* Se refiere al consumo de "*pig iron*".
** Tasa promedio de 1904-1920.
*** Tasa promedio de 1950-1976/1977.

Cabe agregar también que las menores tasas de crecimiento de la demanda y el efecto de sustitución por otros productos provocan una larga depresión de los precios de la mayoría de los minerales metálicos. En el mercado de EE.UU., entre 1900 y 1950 los precios reales habían sufrido caídas pronunciadas, y entre 1950 y 2000 continuaron cayendo, con cifras de -25 a -45%[9].

Productos manufacturados

La crisis internacional, la reestructuración productiva y las "nuevas" barreras comerciales de los países de la OCDE redujeron mucho el alto crecimiento anterior de nuestras exportaciones, haciendo que nuestra participación en el mercado mundial cayera (a 0,6% en textiles/con-

9 Según datos de US Geological Survey, en el período 1950-2000 los precios promedio reales en el mercado de EE.UU. para aluminio, cobre y hierro cayeron entre el 25 y el 40%. Ver <www.usgs.org>.

fecciones y 6,7% en calzado). En los mercados tradicionales perdimos terreno, tanto por las altas exportaciones de esos países (un 55% de las exportaciones totales de textiles y confecciones y un 45% de las de calzados), como por el avance de las asiáticas, con China, Hong Kong y Corea cubriendo más del 30% de las exportaciones de textiles y confecciones en 1990. China expandiría además sus exportaciones no tradicionales, ampliando y haciendo más complejas y difíciles las negociaciones internacionales, dada la dimensión mundial de su oferta y demanda. Para nosotros, la modernización selectiva es imprescindible, puesto que ya no será posible exportar mayores cantidades sólo en base a trabajo más barato y uso intensivo de recursos naturales.

Las *commodities industriales* sufren altos costos energéticos y ambientales y sustitución tecnológica: la demanda mundial de productos *siderúrgicos* y *no ferrosos* continuará presentando tasas menores de crecimiento y precios bajos. Para la *pasta de celulosa* la competencia aumentó, debido a la expansión de la capacidad productiva de países subdesarrollados. Como tenemos competitividad en ese segmento (25% del total de nuestras exportaciones), todavía podremos mantener nuestra participación en el mercado, a pesar de las restricciones ya mencionadas de los países desarrollados.

El *material de transporte,* con alta participación en la pauta, tiene un problema más delicado, dada la enorme dependencia que tenemos de las decisiones de sus transnacionales, sobre todo en el área del MERCOSUR. Esto ocurre también con los productos *high tech*. Otros, como los *químicos* y *mecánicos*, todavía pueden ser objeto de negociaciones especiales (el circuito comercial *paralelo*) con países subdesarrollados.

Servicios

Sus exportaciones implicarán negociaciones duras, disminuyendo nuestras posibilidades –si todavía tenemos condiciones para competir– de exportar servicios de ingeniería pesada, y obligándonos a continuar importando gran parte de los de *high tech*, además de los financieros, de transporte y otros.

Bibliografía

Cano, Wilson 1992 "Uma alternativa não neoliberal para a economia" en Cano, Wilson *São Paulo no limiar do século XXI* (São Paulo: F. Seade) Vol. l.

Cano, Wilson 1995 *Reflexões sobre* o *Brasil e a nova (des)ordem internacional* (Campinas: UNICAMP).

Cano, Wilson 2000 *Soberania* e *política econômica na América Latina* (UNESP/UNICAMP).

Cano, Wilson 2002 "Questão regional e política econômica nacional" en Castro, A. C. (ed.) *BNDES: painéis sobre o desenvolvimento brasileiro* (Río de Janeiro: BNDES) Vol. 3.

Carvalho, M. A. de 2002 "Comércio agrícola e vulnerabilidade externa brasileira" en *Agricultura em São Paulo* (São Paulo: Secretaría de Agricultura/Instituto de Economía Agrícola) Nº 49.

Fiori, J. L. (ed.) 1999 *Estados* e *moedas no desenvolvimento das nações* (Petropolis: Vozes).

Ocampo, J. A. y Parra, M. A. 2003 "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX" en *Revista de la Cepal* (Santiago de Chile: CEPAL) Nº 79, abril.

Prado, S. y Cavalcanti, E. G. 2000 *A guerra fiscal no Brasil* (São Paulo/Brasilia: FUNDAP/IPEA).

Teoria e Debate 2000 Nº 45, julio-septiembre.

Martínez, Ifigenia. **Frente al desarrollismo y el neoliberalismo, diseñar una nueva economía política.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/24Martinez.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Ifigenia Martínez*

Frente al desarrollismo y el neoliberalismo, diseñar una nueva economía política

Teorías del crecimiento económico, el empleo y la dependencia externa

Para poder fundamentar una nueva economía política conviene remontarnos, así sea esquemáticamente, a los principios y fines doctrinarios de la economía. En su nacimiento la economía consideraba a la política, teniendo como fin la búsqueda de los principios que determinaban la riqueza de las naciones. Un recuento teórico de cómo ha evolucionado el análisis del pensamiento económico da cuenta de su relevancia para diseñar una política económica adecuada.

El análisis económico desde los clásicos, los marginalistas y la teoría del equilibrio general sentaron las bases de la confluencia de la oferta y la demanda y de su equilibrio en el mercado, tanto de mercancías como, posteriormente, del dinero. Se formularon principios que determinaban la combinación de la renta de la tierra, del capital, del trabajo y del remanente que igualaba la oferta y la demanda en el mercado.

No se puede relegar la crítica de Marx a la economía política clásica (1857) y su postulación del trabajo como la fuente generadora del va-

* Directora del Instituto de Capacitación Política del Partido de la Revolución Democrática (PRD), México.

lor, el funcionamiento cíclico del capitalismo y su relevancia actual para la reflexión sobre las políticas de empleo y de acumulación de capital.

La preocupación por la inflación desatada después de la Primera Guerra Mundial derivó en sofisticados análisis de teoría y política monetaria, cuando el problema principal eran la desocupación, la caída de la producción y el empobrecimiento de la población.

Después de la crisis de 1929, la revolución keynesiana introduce un nuevo agente en el análisis económico, de igual o mayor rango que los consumidores, empresarios y trabajadores: el Estado, en su papel compensatorio de los ciclos propios del capitalismo y la economía de mercado. Aparece el Estado, no como gendarme guardián o detractor de recursos, sino como generador de demanda en el mercado. Se llevan a cabo con éxito en Estados Unidos planes de desarrollo regional alrededor de sistemas de irrigación y transportes y se amplía la función de las finanzas públicas.

A los keynesianos se debe que la aplicación de los principios del multiplicador y del acelerador y de la demanda efectiva se extendiera a las teorías del crecimiento económico. La función del Estado como agente y promotor del desarrollo en los países que arribaron tarde al capitalismo de mercado –entre los cuales México tuvo un papel pionero– se aplicó empíricamente desde los años treinta. La función promotora del Estado nutrió la interpretación cepalina del desarrollo periférico, así como la política de sustitución de importaciones como una vía para industrializarse y participar mejor equipado en el comercio internacional.

El análisis económico que desde sus inicios involucró a la ciencia política y la sociología se extendió a las matemáticas y a la elaboración de complejos modelos estadísticos, actuariales y de cálculo de probabilidades.

Con el gran peso de Reagan y Thatcher arribaron al análisis económico los ofertistas, glorificando al mercado y al sistema financiero con la teoría de las expectativas racionales y demás elucubraciones friedmanianas. La fe en el ahorro como el detonador de la inversión y de la producción sustituyó al postulado keynesiano de que el estímulo de la demanda efectiva, al poner en juego los principios del multiplicador del empleo y del acelerador, sería el mejor sostén del crecimiento. Su influencia teórica derivó en el desprestigio de la intervención económica del Estado y la política fiscal, y en la preeminencia de la política monetaria y financiera en los países de la periferia.

La historia económica reciente

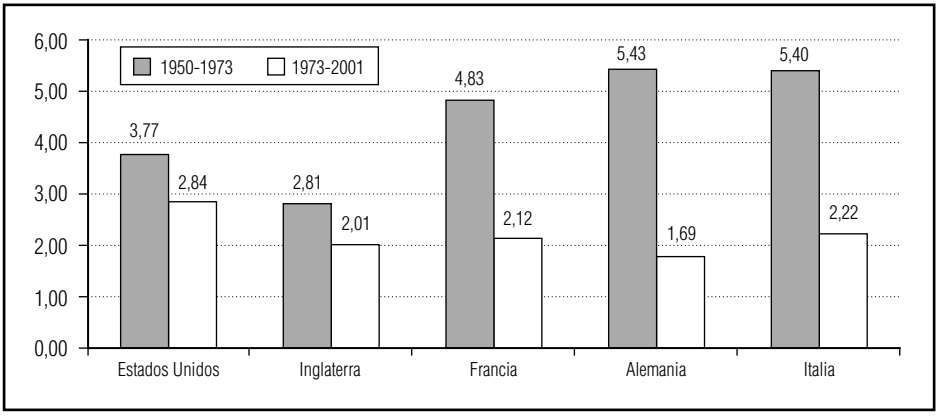
La Gran Crisis de 1929 introdujo al Estado como agente económico estabilizador y de cambio durante un período marcado por la subocupación y las políticas proteccionistas para ganar mercados. Al término

de la Segunda Guerra Mundial se adoptaron arreglos institucionales y de transferencia de recursos que hicieron posible una expansión del comercio, el ingreso y el empleo, etapa que duró hasta mediados de la década del setenta.

En EE.UU., la ley del empleo pleno de 1946 y el control sobre las variables macroeconómicas evitaron el desempleo masivo y la inflación. Las políticas fiscal, monetaria y cambiaria se aplicaron considerando el comportamiento del PIB, las relaciones insumo-producto y los sistemas de contabilidad nacional. Todo ello permitió actuar adecuadamente en el terreno del empleo y el comportamiento de los precios.

Gráfico 1

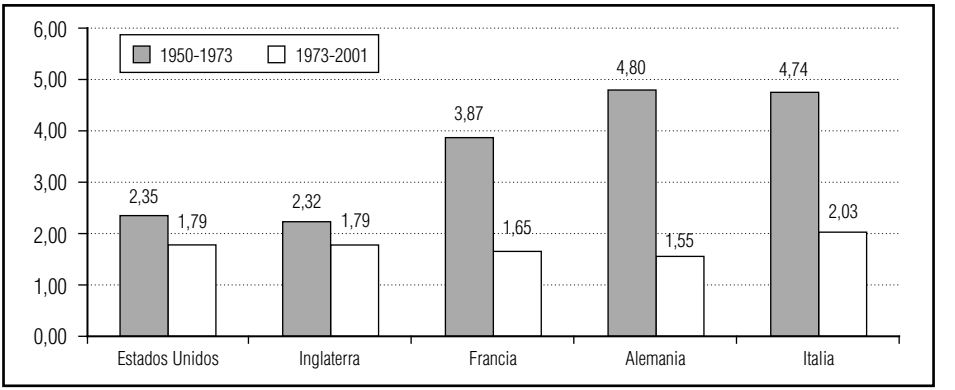
Ritmo medio de crecimiento del PIB 1950-1973 y 1973-2001. Países desarrollados (tasa media anual de crecimiento del PIB en millones de dólares de 1990)*



Fuente: Elaborado por Octavio Cortés en base a Maddison (2003).
* Dólares constantes utilizados por la OCDE, unidad Geary-Khamis.

La expansión del ingreso, el comercio y el empleo en los países desarrollados fue acompañada por la filosofía del Estado de Bienestar y una política social igualitaria, que significó el avance y fortalecimiento de las clases medias, aprovechados plenamente por los países europeos al grado de llegar a hablar de un capitalismo renano diferente al estadounidense.

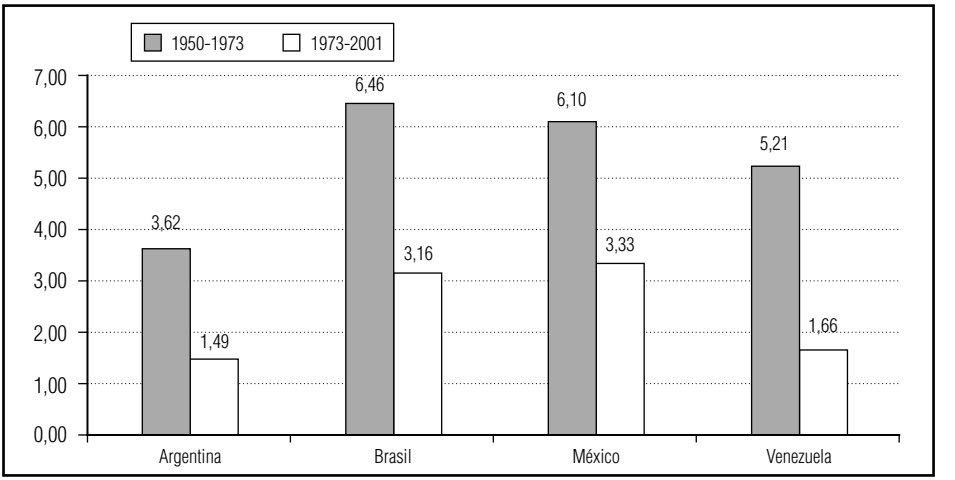
Gráfico 2
Ritmo medio de crecimiento del PIB por habitante 1950-1973 y 1973-2001. Países desarrollados
(tasa media anual de crecimiento del PIB en millones de dólares de 1990)*



Fuente: Elaborado por Octavio Cortés en base a Maddison (2003).
* Dólares constantes utilizados por la OCDE, unidad Geary-Khamis.

En 1971, para financiar la Guerra Fría y la política belicista en Vietnam y el lejano Oriente, el gobierno de EE.UU. abandona unilateralmente el sistema de paridades fijas acordado en Bretton Woods, lo que hace posible el financiamiento de los déficits gemelos del presupuesto fiscal y de la balanza de pagos y cambia radicalmente las perspectivas del desarrollo de los países de la periferia.

Gráfico 3
Ritmo medio de crecimiento del PIB 1950-1973 y 1973-2001. Países latinoamericanos
(tasa media anual de crecimiento del PIB en millones de dólares de 1990)*

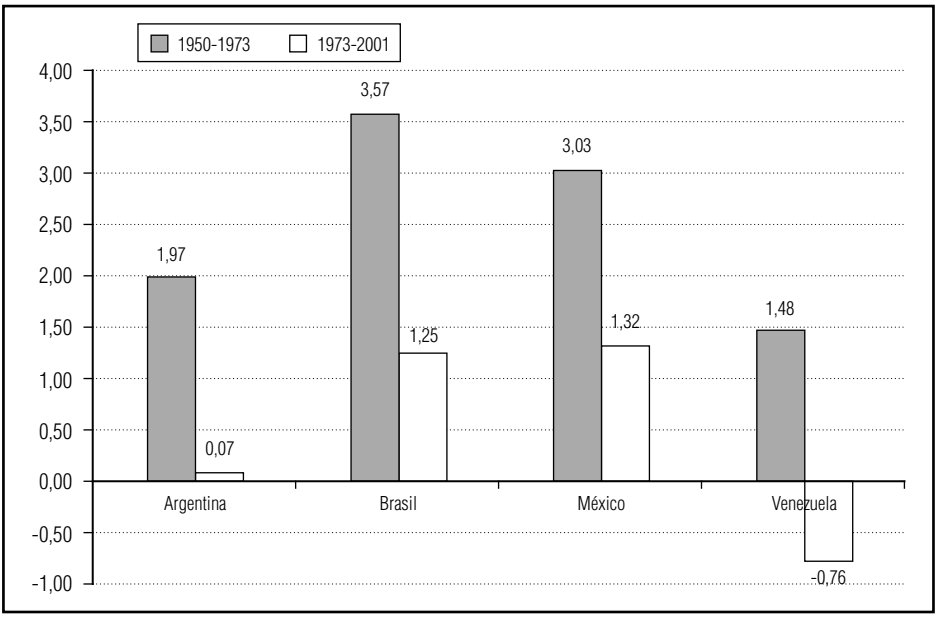


Fuente: Elaborado por Octavio Cortés en base a Maddison (2003).
* Dólares constantes utilizados por la OCDE, unidad Geary-Khamis.

En esta etapa, la expansión de la hacienda pública fue notable en todos los países de economía de mercado. En los países de la periferia se aprovecharon sobre todo el gasto y la inversión públicos, pero no así la capacidad recaudatoria, pues, a medida que la economía crecía, los impuestos se mantenían a la zaga. En el caso de México, se afirmaba que el gobierno gastaba "a la moderna" pero recaudaba "a la antigua". El rezago en la recaudación y las oportunidades de expansión del gasto también están en el origen del endeudamiento externo.

Gráfico 4

Ritmo medio de crecimiento del PIB por habitante 1950-1973 y 1973-2001. Países latinoamericanos (tasa media anual de crecimiento del PIB en millones de dólares de 1990)*



Fuente: Elaborado por Octavio Cortés en base a Maddison (2003).
* Dólares constantes utilizados por la OCDE, unidad Geary-Khamis.

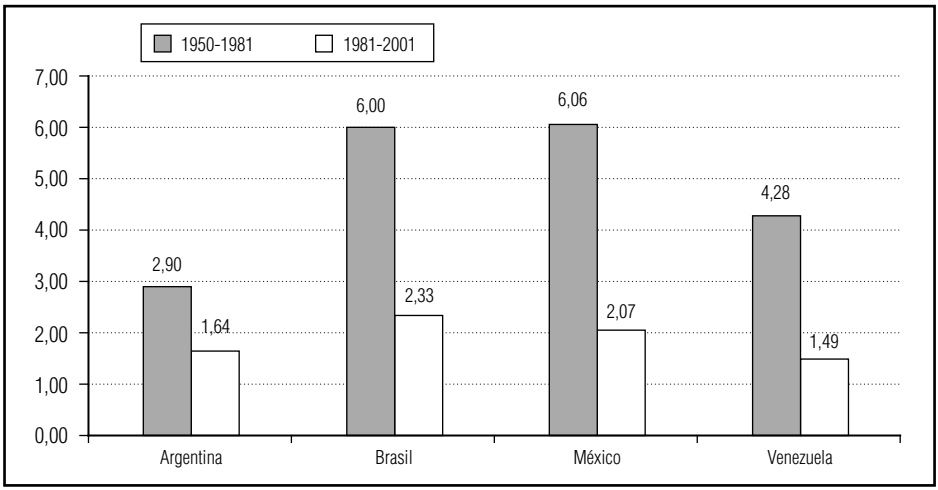
El auge del comercio, el ingreso y el empleo de la posguerra se difundió a los países de la periferia, permitiendo a muchos de ellos (México, entre otros) avanzar en su industrialización. El financiamiento del desarrollo tuvo que recurrir a los créditos externos, y el alza brutal de las tasas de interés y el descenso de los precios de los productos de exportación ocasionaron la crisis de la deuda externa que estalló en México en agosto de 1982 y motivó un cambio de 180 grados en la política económica, fundamentalmente por haber desplazado al Estado de su papel de empresario, promotor y regulador en favor de

la "empresa privada", actualmente dominada por las corporaciones, especialmente extranjeras.

El impacto de la crisis de la deuda externa en los ochenta, período que se denominó la "década perdida", y que se ha prolongado hasta el nuevo milenio, agudiza las comparaciones del PIB total y por habitante si se consideran los períodos 1950-1981 y 1981-2001. Los períodos de crecimiento y estancamiento del PIB se moderan y reflejan la alta vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a los impactos externos. Resulta especialmente drástico el descenso en las tasas de crecimiento del PIB por habitante en el período del neoliberalismo económico.

Gráfico 5

Ritmo medio de crecimiento del PIB 1950-1981 y 1981-2001. Países latinoamericanos (tasa media anual de crecimiento del PIB en millones de dólares de 1990)*

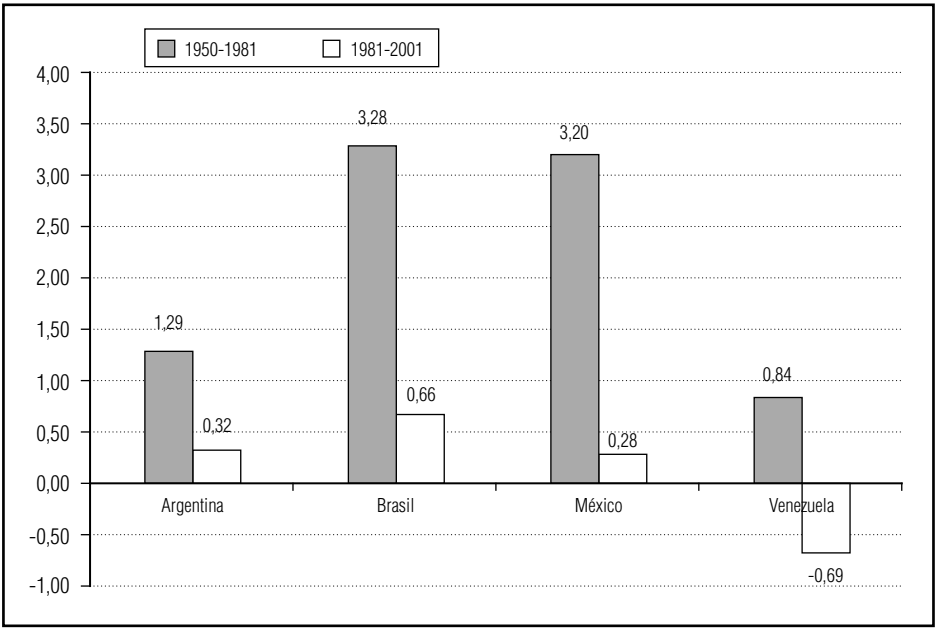


Fuente: Elaborado por Octavio Cortés en base a Maddison (2003).
* Dólares constantes utilizados por la OCDE, unidad Geary-Khamis.

La crisis de la deuda externa que afectó a todos los países de América Latina y las recetas neoliberales, en especial las del "libre comercio" y la reducción del Estado en la economía, convirtieron a la región en una exportadora de recursos vía el pago de intereses y en una importadora de inversiones extranjeras que a su vez se sirven de las remesas de utilidades, por lo cual las tasas de crecimiento han sido fluctuantes y muy inferiores a las alcanzadas con el modelo anterior, hasta el grado de provocar crisis como la de Argentina, donde subsiste no sólo la inestabilidad financiera, sino una creciente desigualdad del ingreso y la riqueza.

Gráfico 6

Ritmo medio de crecimiento del PIB por habitante 1950-1981 y 1981-2001. Países latinoamericanos (tasa media anual de crecimiento del PIB en millones de dólares de 1990)*



Fuente: Elaborado por Octavio Cortés en base a Maddison (2003).
* Dólares constantes utilizados por la OCDE, unidad Geary-Khamis.

Las instituciones de Bretton Woods han actuado como alfiles de la política neoliberal, provocando el estancamiento económico de sus más fieles seguidores, los países de América Latina, al haber eclipsado el papel del Estado a favor de la operación de un mercado que ha propiciado el estancamiento y la desigualdad.

Vencedor de la Guerra Fría, EE.UU. festeja el derrumbe del régimen de economías centralmente planificadas y extiende la hegemonía de los mercados financieros y de las corporaciones transnacionales en todo el mundo.

La llamada globalización se sustentó en la acción de las corporaciones para el redespliegue industrial y en la instauración de la nueva división internacional del trabajo.

Cuando la política neoliberal se propuso combatir la inflación mundial y promover el libre movimiento de las corrientes financieras utilizó no sólo la glorificación de la empresa privada sino la del libre mercado, imponiendo nuevas reglas de comercio "entre las naciones", abarcando no sólo los movimientos de mercancías sino también los de servicios y capitales.

Crecimiento y estabilidad

Debe cuestionarse si hay compatibilidad entre crecimiento y estabilidad. Recuérdese que en el modelo de Schumpeter el desarrollo estaba vinculado al desequilibrio de los factores de la producción para adaptar las innovaciones. En este esquema, los empresarios –aplicando las innovaciones tecnológicas– y los banqueros –como agentes financieros– sustentaban el desarrollo. Y en América Latina se ha privado al Estado de su papel como promotor de la acumulación y la infraestructura. Estas acciones le permiten propiciar externalidades como empresario de sectores estratégicos –es el caso de los energéticos y la siderurgia en México y Venezuela– y como financiero –a través de la banca de desarrollo. En cambio, se le ha dado a la estabilidad monetaria una función de primacía que sofocó el crecimiento. Visto así, el enfoque neoliberal implica una incompatibilidad entre estabilidad y crecimiento.

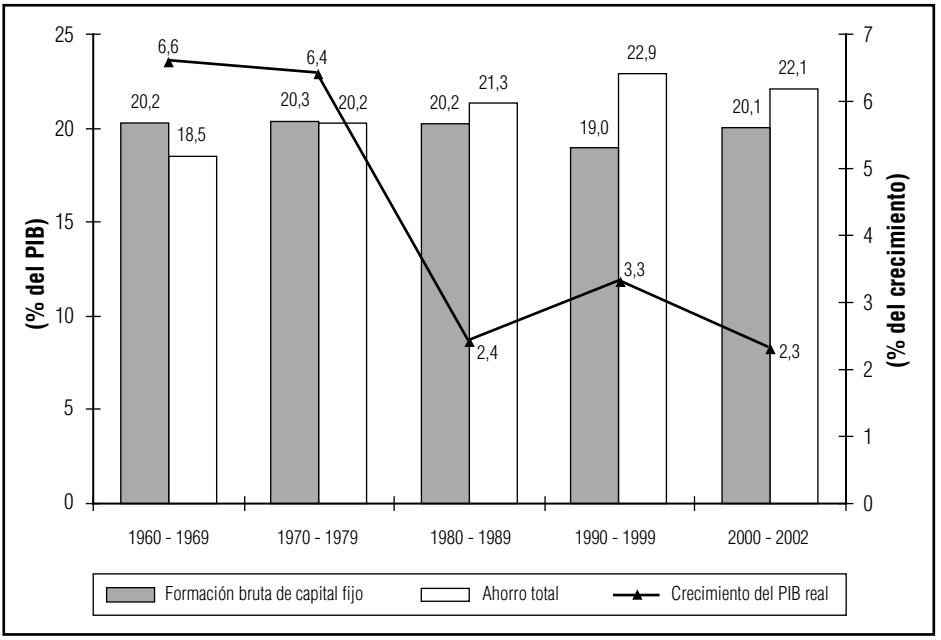
Es necesario privilegiar el crecimiento y manejar las variables financieras y monetarias para que tiendan a la estabilidad, y no a la inversa. Y retomar la ocupación, es decir, el empleo de la creciente fuerza laboral, como un objetivo prioritario de las políticas de crecimiento, porque sólo así se lograrán patrones de distribución más equitativos y que tiendan a validar el régimen democrático que irrumpió en los países del continente latinoamericano con la educación universal, pero que no ha encontrado respuesta en la estructura económica del mercado. Ello significa una fuente de grave inestabilidad política, además de la injusticia que representa para la igualdad, libertad y fraternidad inherentes a la lucha por la democracia desde fines del siglo XVIII y que están muy lejos de alcanzarse en América Latina si continúa la política económica de reducción del Estado y apertura comercial indiscriminada.

No hay que olvidar que, durante siglos, México y América Latina estuvieron sujetos a una dominación colonial, y que la lucha por la libertad, soberanía e independencia se llevó a cabo bajo relaciones de dependencia que afectaron seriamente el desarrollo de sus economías. Tenemos que trascender y dirigir las relaciones económicas del llamado "libre mercado" en beneficio del desarrollo de las fuerzas productivas internas y el empleo, y responder al redespliegue industrial que imponen las corporaciones transnacionales y sus gobiernos a los países de la periferia con proyectos de desarrollo regional integrados en un sistema de economía nacional, aun en un entorno globalizador. Utilizar plenamente el gasto y la inversión públicos, los impuestos, la política monetaria y financiera y nuevamente la política comercial (un comercio administrado) como lo hacen EE.UU., la Unión Europea, Japón, los tigres asiáticos y China.

La diferencia en el desempeño de la economía con su secuela sobre el crecimiento y la generación de empleo debe encontrar una apli-

cación en la teoría que sustente la política económica de un gobierno que tiene como objetivo lograr el constante mejoramiento del nivel y calidad de vida del pueblo.

Gráfico 7
Ahorro, inversión y crecimiento



Fuente: "¿Por qué no crecemos?" (2003).

Nos encontramos frente al siguiente dilema: estamos a favor del crecimiento económico y de la generación de empleo, y también a favor de la estabilidad y en contra de la inflación y la devaluación de la moneda. Pero no hemos meditado en forma suficiente si existe contradicción en estos objetivos, y parece que la hay; durante cincuenta años crecimos con inflación y devaluaciones sucesivas, que desembocaron en la formación de una clase media y menor desigualdad, contra veinte años de estancamiento económico que han significado el enriquecimiento bárbaro de una minoría y la ampliación de la pobreza de la mayoría. Y cuando se trató de retomar el crecimiento en 1994 ocurrió una severa crisis. La recuperación posterior se logró a un gran costo fiscal y se ha transitado hacia una moderada inflación y devaluación. Hasta el año 2000 se alcanzó una aparente estabilidad, pero sin crecimiento ni generación de empleo y con un déficit oculto en las finanzas públicas.

Perspectivas socioeconómicas de México

Nuestra prospectiva postula el rescate del Estado como agente económico, de cambio y de desarrollo, y de la democracia como régimen político que evite el autoritarismo. Para ello se requiere el rescate de la planeación democrática con visión de largo plazo y enfoque regional, de manera de promover un desarrollo igualitario, duradero y estable. El financiamiento del desarrollo es pieza clave para lograr el crecimiento y la estabilidad.

En esta prospectiva, la hacienda pública juega un papel fundamental para el desarrollo y para la democracia. Del lado de los ingresos, los países industrializados han hecho grandes avances en los impuestos a las empresas, que no dañan la productividad porque recaen sobre el ingreso neto. El impuesto sobre la renta de los individuos ha alcanzado una progresividad que puede ser flexible dependiendo de la fase del ciclo. Sobre esta estructura, los impuestos al consumo y a la producción tienen un importante papel complementario, y cuando no bastan para financiar la política económica del Estado se recurre al déficit, como lo hacen EE.UU. y los países de la Unión Europea. Los excedentes de explotación de las empresas del sector energético (petróleo) deben canalizarse hacia la expansión de esas y otras industrias complementarias o de eslabonamiento.

Reconstrucción del sistema nacional de planeación democrática

Planeación nacional global

Planeación secto-regional con visión de largo plazo (25 años)

FASES

I Diagnóstico y consulta
Propuesta
Aprobación

II Presupuestación y ejecución
De operación, anual
De capital, multianual
Aprobación
Control interno y transparencia contable

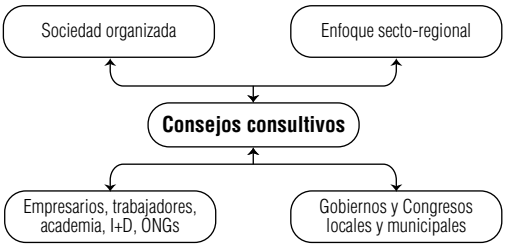
III Fiscalización y rendición de cuentas

VI Evaluación del Plan y reconocimiento del ejercicio público

V Fincamiento de responsabilidades

Gobierno Federal

Poder Ejecutivo	**Sector paraestatal**	**Poder Legislativo**	**Poder Judicial**
Secretarías de Estado	Empresas públicas Gobierno de gabinetes	Diputados Senadores	Suprema Corte Ministerio Público



Auditoría Superior de la Federación

Tribunal de cuentas

Si en México la reanudación del desarrollo, la superación de la dependencia colonial y la mejoría en la distribución del ingreso exigen finanzas públicas deficitarias, el Estado debe tener la libertad para acudir a este recurso de manera responsable, y no, como en la etapa presente, encontrarse en la camisa de fuerza de una estabilidad financiera que conlleva el desperdicio de recursos y potencialidades y el empobrecimiento de la mayoría de los mexicanos.

El objetivo es reconstruir la economía mixta de mercado y una economía social pública en los diferentes órdenes de gobierno.

El desarrollo estabilizador es posible, pero recordemos que también propició la desigualdad y que ocurrió en un entorno internacional de expansión del comercio, el PIB y el empleo. Las metas de crecimiento sustentable del PIB y el empleo, equilibrio externo, estabilidad monetaria y distribución del ingreso constituyen el gran reto que tenemos por delante y al que este trabajo, de reflexión más que de investigación, trata de responder.

Bibliografía

Maddison, Angus 2003 *The world economy. Historical statistics* (París: OCDE).

"¿Por qué no crecemos? Hacia un consenso para el crecimiento en México. Reflexiones de 54 economistas", Huatusco, 5-7 de junio de 2003, mimeo.

Ferrer, Aldo. **Globalización, desarrollo y densidad nacional.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/25Ferrer.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Aldo Ferrer*

Globalización, desarrollo y densidad nacional

LA GLOBALIZACIÓN CONSTITUYE un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones. Es, asimismo, el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas del juego que articulan el sistema global. Uno de los principales mecanismos de la dominación radica en la construcción de teorías y visiones que son presentadas como criterios de validez universal pero que, en realidad, son funcionales a los intereses de los países centrales.

Las redes de la globalización abarcan actividades que transponen las fronteras nacionales. Su peso relativo en el conjunto de la economía mundial ha crecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las actividades que se desarrollan dentro de cada espacio nacional constituyen la inmensa mayoría de la actividad económica y social. Las exportaciones representan el 20% del producto mundial, del cual el 80% se destina a los mercados internos. Las filiales de empresas transnacionales generan alrededor del 10% del producto y de la acumu-

* Profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

lación de capital fijo en el mundo, lo que indica que el 90% del producto se realiza por empresas locales y otro tanto de las inversiones se financia con el ahorro interno. Las personas que residen fuera de sus países de origen representan el 3% de la población mundial, vale decir que el 97% de los seres humanos habitan en los países en los que nacieron.

En el plano real de los recursos, la producción, la inversión y el empleo, el espacio interno tiene un peso decisivo. Sin embargo, en la esfera virtual de las corrientes financieras y de la información, la dimensión global es dominante y contribuye a generar la imagen de que se habita en una aldea global sin fronteras. Según ella, los acontecimientos estarían determinados por el impacto de las nuevas tecnologías y, por lo tanto, por fuerzas ingobernables e incorregibles por la acción pública o de organizaciones de la sociedad civil. Una de las expresiones de esta postura es la teoría de las *expectativas racionales*, según la cual los actores económicos anticipan e inhiben las decisiones del Estado que pretenden interferir en el funcionamiento natural de los mercados. Esta imagen *fundamentalista* de la globalización es funcional a los intereses de los países y los actores económicos que ejercen posiciones dominantes en el orden global. En realidad, la aparente ingobernabilidad de las fuerzas operantes en el seno de la globalización no obedece a fenómenos supuestamente indominables sino a la desregulación de los mercados, que es una expresión transitoria del comportamiento del sistema mundial.

El desarrollo

La globalización no ha cambiado la naturaleza del proceso de desarrollo económico. Este continúa descansando en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías, y de incorporarlos en el conjunto de su actividad económica y relaciones sociales. El desarrollo económico sigue siendo un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la *acumulación* de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo, y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales la sociedad resuelve sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es *acumulación* en este sentido amplio, y la *acumulación* se realiza, en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país.

El desarrollo implica la organización e integración de la creatividad y los recursos de cada país para poner en marcha los procesos de *acumulación* en sentido amplio. El proceso es indelegable en factores exógenos, que librados a su propia dinámica sólo pueden desarticular un espacio nacional y estructurarlo en torno a centros de decisión extranacionales y, por lo tanto, frustrar los procesos de acumulación, vale

decir, el desarrollo. Un país puede crecer, aumentar la producción, el empleo y productividad de los factores, impulsado por agentes exógenos, como sucedió con Argentina en la etapa de la economía primaria exportadora. Pero puede crecer sin desarrollo, es decir, sin crear una organización de la economía y la sociedad capaz de movilizar los procesos de acumulación inherentes al desarrollo o, dicho de otro modo, sin incorporar los conocimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas en el conjunto de su actividad económica y social.

Las relaciones

La globalización y el desarrollo económico de cada país guardan estrechas relaciones. La globalización ofrece oportunidades como, por ejemplo, la ampliación de los mercados o el acceso a inversiones y tecnologías. Pero plantea también riesgos y amenazas. La globalización no es en sí misma buena o mala. Su influencia en el desarrollo de cada país depende de las vías por las cuales el mismo se vincula a las redes de la globalización. Por ejemplo, en el comercio internacional, a través del estilo de vinculación con la división internacional del trabajo. El desarrollo requiere que las exportaciones e importaciones guarden un balance entre sus contenidos de tecnología y valor agregado para permitir que la estructura productiva interna asimile y difunda los avances del conocimiento y la tecnología. En relación a las inversiones de filiales de empresas transnacionales, es preciso que su presencia no debilite las capacidades endógenas de desarrollo tecnológico. A su vez, el financiamiento internacional debe ser consistente con la capacidad de pagos externos y el equilibrio de los pagos internacionales. En resumen, el resultado, desde la perspectiva de cada país, radica en el estilo de inserción en el orden global o, en otras palabras, en la *calidad de las respuestas* a los desafíos y oportunidades de la globalización.

En el transcurso de los últimos doscientos años, las asimetrías crecientes en el desarrollo económico de los países resultan del ejercicio del poder por las potencias dominantes pero, en última instancia, dependen de la aptitud de cada sociedad para participar en las transformaciones desencadenadas por el avance de la ciencia y sus aplicaciones tecnológicas. En este último sentido, puede decirse que cada país tiene la globalización que se merece. Es claro que el ejercicio efectivo de la soberanía es un requisito para que un país pueda dar respuestas propias al escenario global. En el pasado, los países subordinados a la condición colonial estuvieron sujetos a las decisiones de sus metrópolis y su estilo de inserción en el orden global respondió a los intereses de las mismas. Pero aun en situaciones de dependencia colonial, como por ejemplo en las trece colonias británicas de América del Norte o en los dominios británicos de Canadá y Australia, fueron posibles, por sus

propias condiciones internas y estilo de vinculación con la metrópolis, respuestas a la globalización compatibles con el desarrollo y la acumulación en esos territorios, antes de su independencia. En sentido contrario, países soberanos como los de América Latina, que conquistaron su independencia en los albores de la revolución industrial a principios del siglo XIX, no lograron desde entonces erradicar el atraso y generar respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización consistentes con su propio desarrollo.

Las respuestas

El orden global proporciona un marco de referencia para el desarrollo de cada país. Pero la forma de inserción en su contexto externo depende, en primer lugar, de factores endógenos, propios de la realidad interna del mismo país. La historia del desarrollo económico de los países puede relatarse en torno a la calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la cambiante globalización a lo largo del tiempo. Este enfoque es aplicable, por ejemplo, al estudio de la formación de la economía en el actual territorio argentino, desde los tiempos fundacionales de la conquista hasta la actualidad.

¿Cuáles son entonces los factores endógenos que determinan aquellas respuestas? ¿Qué circunstancias conducen al éxito, vale decir, a su desarrollo? El análisis comparado de casos exitosos (Ferrer, 1998) contribuye a responder tales interrogantes. La muestra incorpora países que, al inicio de su despegue, estaban relativamente atrasados respecto de la economía y potencia líder de la época. En el transcurso del Segundo Orden Mundial durante el siglo XIX, se hace referencia a países grandes (Estados Unidos, Alemania y Japón) y pequeños (Suecia y Dinamarca) que estaban rezagados respecto de la potencia hegemónica al principio del período, Gran Bretaña. En la segunda mitad del siglo XX, los dos casos probablemente más notables son la República de Corea y la provincia china de Taiwán, que figuraban entre los más atrasados al concluir la Segunda Guerra Mundial.

La muestra abarca dos épocas distintas de la globalización y países muy diferentes por la dimensión de su territorio y población, disponibilidad de recursos naturales, tradición cultural y organización política. Sin embargo, en todos los casos se verifica la existencia de condiciones endógenas, internas, necesarias, que resultaron decisivas para que esos países generaran progreso técnico y lo difundieran e integraran en su tejido productivo y social; vale decir, para poner en marcha procesos de acumulación en sentido amplio, inherentes al desarrollo. Este conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias al desarrollo pueden resumirse en el concepto de *densidad nacional*.

La densidad nacional

Entre esas condiciones figuran la integración de la sociedad, los liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional, y la estabilidad institucional y política de largo plazo.

En los casos *exitosos*, la totalidad o mayoría de la población participó en el proceso de transformación y crecimiento y en la distribución de sus frutos. Esos países no registraron fracturas abismales en la sociedad fundadas en causas étnicas o religiosas, ni en diferencias extremas en la distribución de la riqueza y el ingreso. En todos los casos, la mayor parte de la población participó de las oportunidades abiertas por el desarrollo.

Los países considerados en la muestra contaron con liderazgos empresarios y sociales que gestaron y ampliaron su poder por medio de la acumulación fundada en el ahorro y los recursos propios, y de la preservación del dominio de la explotación de los recursos naturales y las principales cadenas de agregación de valor. Los núcleos dinámicos del desarrollo en cada etapa fueron reservados para empresas nacionales o sujetas a marcos regulatorios que integraban a las filiales de empresas extranjeras al proceso de desarrollo endógeno. Los liderazgos promovieron relaciones no subordinadas de sus países con el resto del mundo, y en el caso de aquellos que se convirtieron en grandes potencias, relaciones dominantes.

En todos los casos considerados prevalecieron reglas del juego político institucionales capaces de resolver los conflictos inherentes a una sociedad en crecimiento y transformación. Bajo distintos regímenes de organización política, republicana o monárquica, federal o unitaria, el ejercicio del poder estuvo respaldado en la aceptación de las reglas del juego por todos los actores sociales y políticos involucrados. La interrupción de la paz interior por conflictos internos (como la guerra civil norteamericana, la unificación alemana bajo el II Reich y la eliminación del shogunato en Japón durante la Restauración Meiji) o la derrota militar y la ocupación extranjera (como en el caso de Alemania en las dos guerras mundiales del siglo XX y de Japón en la segunda) fueron sucesos transitorios y ocurridos posteriormente por la estabilidad del sistema político institucional en el territorio nacional de esos países. En los países exitosos predominó en la sociedad un sentido de pertenencia y destino compartido.

El análisis comparado revela que esos tres planos están íntimamente relacionados. La integración social contribuyó a formar liderazgos que acumularon poder dentro del propio espacio nacional, conservando el dominio de las actividades principales e incorporando el conjunto o la mayor parte de la sociedad al proceso de desarrollo. A su

vez, la participación de la sociedad en las nuevas oportunidades viabilizó la estabilidad institucional y política, y esta afianzó los derechos de propiedad y la adhesión de los grupos sociales dominantes a las reglas del juego político e institucional.

Estas condiciones endógenas y necesarias para el desarrollo fueron acompañadas por otras, también decisivas. Las ideas económicas fundantes de la política económica de los países exitosos nunca estuvieron subordinadas al liderazgo intelectual de países más adelantados y poderosos que ellos mismos. Respondieron siempre a visiones autocentradas del comportamiento del sistema internacional y del desarrollo nacional. Cuando estos países aceptaron teorías concebidas en los centros, lo hicieron adecuándolas al propio interés. Fueron visiones y enfoques funcionales a la puesta en marcha de procesos de acumulación en sentido amplio, fundados en la movilización de los recursos propios disponibles. Concibieron las empresas y préstamos extranjeros como subsidiarios del proceso de acumulación asentado en la preservación del dominio de las actividades más rentables y fuente principal de la ampliación de la capacidad productiva.

El Estado fue el instrumento esencial para poner en práctica las ideas del desarrollo nacional y la vinculación soberana con el contexto externo. En virtud de las circunstancias propias de cada caso y cada época, el Estado intervino todo lo que hizo falta, raramente más de lo necesario, para regular los mercados, abrir o cerrar la economía e impulsar, orientando el crédito interno y por múltiples otras vías, las actividades consideradas prioritarias. El Estado fue un protagonista principal, con mayor o menor grado de vinculación con la actividad privada según los casos, en el desarrollo de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología para promover la innovación y la incorporación de los conocimientos importados en el propio acervo. La complejidad creciente de la actividad económica amplió y diversificó la demanda de tecnología, que fue atendida en gran medida por la propia oferta de bienes complejos y conocimientos. La elevación de los niveles educativos y la promoción de la ciencia y la tecnología fueron objetivos importantes en la acción pública de los países exitosos, mientras el propio desarrollo multiplicaba los incentivos para que el sector privado llevara adelante sus propias actividades de investigación y desarrollo.

La convergencia de estas condiciones endógenas, necesarias, permitió consolidar el derecho de propiedad, asentándolo en espacios cada vez más amplios de rentabilidad, y reducir los costos de transacción que facilitaron las actividades de los operadores privados. Posibilitó, asimismo, mantener los equilibrios macroeconómicos de largo plazo, incluyendo el presupuesto, el balance de pagos, la moneda y la estabilidad de precios. Los desvíos, cuando ocurrieron –aun los casos extremos como la hiperinflación alemana de la década del veinte–, fueron transi-

torios. En ningún caso se instalaron desequilibrios sistémicos, como un exagerado nivel de endeudamiento externo de largo plazo.

La globalización pone a prueba la densidad nacional de los países. En la actualidad, se acrecentó la intensidad de las fuerzas globalizadoras y se fortalecieron las reglas del juego diseñadas por los países centrales. Pero, al mismo tiempo, se multiplicaron las oportunidades y la apertura de nuevos espacios para el desarrollo económico, incluso en los países rezagados. La calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización resulta así más decisiva aún que en el pasado para determinar el éxito o el fracaso. Tales respuestas siguen dependiendo, en primer lugar, de las condiciones internas, endógenas, de cada país en aspectos críticos como la integración social, el comportamiento de los liderazgos y la estabilidad del marco institucional y político.

Densidad nacional e identidad nacional

Es preciso diferenciar ambos conceptos. La *identidad nacional* se refiere, esencialmente, a la cultura. Una sociedad de baja densidad nacional, por la insuficiencia de las condiciones endógenas, necesarias para el desarrollo, puede, sin embargo, crear valores culturales de reconocimiento universal. Argentina y América Latina proporcionan ejemplos notorios en tal sentido.

La cultura expresa la creatividad de la sociedad en buena medida al margen del sistema de poder y la estratificación social. Abarca así todo el arco social y se enriquece con el aporte de todos. Argentina incluye a Eduardo Arolas y a Borges, Victoria Ocampo y Arturo Jauretche, a José Hernández y Federico Leloir, y así a todos los creadores de la música, la literatura, la ciencia y las múltiples expresiones del ingenio humano procesado en las condiciones propias del espacio vernáculo.

Argentina

La formación de la economía argentina, en el transcurso de sus diversas etapas, es parte de la historia de la globalización inaugurada a fines del siglo XV con el descubrimiento del Nuevo Mundo y la apertura de la vía marítima de comunicación entre Europa Occidental y Oriente. Desde la conquista hasta la actualidad, principios del siglo XXI, la evolución de la sociedad y la economía en el actual territorio argentino bajo el dominio colonial, y luego como nación independiente, es el resultado del contrapunto entre la realidad interna y el contexto mundial.

Bibliografía

Ferrer, Aldo 1998 *El capitalismo argentino* (Buenos Aires: FCE).

Rodríguez, Octavio. **La agenda del desarrollo.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/26Rodriguez.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Octavio Rodríguez*

La agenda del desarrollo

[Elementos para su discusión]

Introducción

Desde la crisis de la deuda de 1982, la discusión económico-social latinoamericana se ha visto francamente dominada por el corto plazo o, con más propiedad, por las formas de superar los desequilibrios y mantener los equilibrios macroeconómicos en los países de la región. Sin embargo, durante los últimos años, la cuestión del desarrollo a largo plazo reaparece en el escenario cada vez con más frecuencia. En el nuevo conjunto de preocupaciones, dos temas vienen mereciendo una atención especial: la globalización y la revolución tecnológica.

El término *globalización* concierne en parte a la diseminación a escala mundial de nuevos patrones de producción y de los modos de organizarla. Materialmente, la globalización consiste, pues, en una especialización creciente de la producción de bienes y servicios entre países y entre regiones o bloques –también entre empresas–, y en un incremento paralelo de los intercambios de mercancías. Desde el ángulo financiero, la globalización entraña el incremento de los flujos de capital de riesgo –ya se trate de la inversión extranjera directa en ac-

* Profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República Oriental del Uruguay.

tivos nuevos, ya de la adquisición de activos físicos preexistentes– y, asimismo, la vertiginosa expansión de las transacciones financieras en sentido estricto.

En su sentido corriente, la expresión "revolución tecnológica" alude a la considerable rapidez del progreso técnico. Existen diversas áreas donde este resulta muy intenso, como las biotecnologías, la química fina y los nuevos materiales. Pero se entiende que la clave de su rápido avance reciente radica en las llamadas "tecnologías de la información": la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones. El papel central de estas tecnologías se asocia, en primer término, a la generación de nuevos bienes y servicios y a la transformación de las calidades de muchos otros, fenómenos a su vez relacionados con la frecuencia con que se vienen modificando los patrones de consumo. Por otra parte, las tecnologías de la información poseen una aptitud especial para difundirse a distintos tipos de actividades, ramas y sectores, transformando los métodos de producción propiamente dichos y modificando también diversos aspectos de la organización del quehacer económico de las empresas, incluso aquellos que atañen a las formas generales de gestión de las mismas.

La globalización y la revolución tecnológica en curso se perciben como las dos caras de un proceso único, sin duda favorecido por las tecnologías de la información y su particular aptitud para difundirse. Sin embargo, ha de tenerse presente que dicho proceso no deriva sólo ni principalmente de tal aptitud, sino que depende –en forma crucial– del accionar concreto de ciertos actores económicos, tanto públicos como privados. En este sentido, cabe destacar el papel protagónico que juegan las empresas transnacionales. De ellas, y de los grandes conglomerados en que participan, provienen en buena medida los cambios en la estructura de la producción y del comercio que signan la globalización. Pero también debe considerarse la incidencia de los cambios en las pautas de regulación de las relaciones económicas internacionales, impulsadas por agentes públicos. En particular resulta clave la liberalización del comercio y de los movimientos financieros.

De acuerdo con frecuentes puntos de vista muy difundidos, debe esperarse que de la globalización provengan consecuencias claramente positivas. En última instancia, en esta visión subyace una perspectiva optimista sobre la economía de mercado y su libre funcionamiento. Según se piensa, la globalización expresa un aumento gradual pero persistente de la división del trabajo entre las distintas economías, lo que a su vez conlleva una mejora de los resultados de las mismas, que a la larga ha de ponerse de manifiesto en el mayor dinamismo del comercio y la producción mundiales. Se entiende, además, que esta dinámica constituye la vía expedita por la cual la revolución tecnológica en curso se difundirá hacia la economía mundial en su conjunto.

Existe otra forma de ver la globalización, a la que adhieren estas notas, que postula que ella no conduce a resultados necesariamente benéficos. En buena medida, tal perspectiva depende de consideraciones atinentes al modo en que el proceso articulado de globalización y de avance técnico se va esparciendo, desde las grandes economías industriales a las de menor desarrollo relativo. La argumentación parte de admitir la existencia de una "brecha tecnológica" entre ambos tipos de economía –entre centros y periferia– que tiende espontáneamente a reiterarse. En otros términos, se postula que el libre juego de las fuerzas del mercado trae consigo una diferenciación de los ritmos del progreso técnico entre los dos polos del sistema centro-periferia, desfavorable para la segunda.

Esta brecha tecnológica posee una serie de implicaciones relevantes. La primera consiste en que da lugar a ciertas "asimetrías estructurales" entre ambos tipos de economía, ya sea induciendo reiterados rezagos en la capacidad de innovar de la periferia, ya sea generando desigualdades en los grados de conexión entre las actividades productivas y entre las empresas que la componen. A su vez, tales asimetrías originan tasas diferenciadas de acumulación y crecimiento, y asimismo, una divergencia de los niveles de producto per cápita favorable a los centros.

La segunda implicación de la brecha tecnológica concierne al "escollo externo". En efecto, ella genera dificultades para expandir la productividad y la competitividad de múltiples actividades productivas, lo que a su vez compromete la expansión de las exportaciones y suscita fuertes demandas de importaciones. A la consiguiente tendencia al desequilibrio comercial se suman las llamadas "asimetrías financieras": los modos inadecuados de inscripción de las economías periféricas en el ámbito de las relaciones financieras internacionales, fuente adicional y decisiva de sus problemas de balanza de pagos, y a la vez de los que conciernen a su conducción macroeconómica.

En las recientes publicaciones especializadas abundan las preocupaciones sobre los efectos de la revolución tecnológica en el empleo, donde se reconoce la emergencia de problemas de naturaleza estructural. Así, los cambios en la composición de la producción implican cambios en la composición de la demanda de mano de obra –entre la industria y los servicios, por ejemplo–, ante los cuales la oferta no se ajusta con prontitud, suscitándose excesos temporarios. Y así también, los ingentes aumentos de la productividad del trabajo generan incertidumbre en cuanto a la relación entre crecimiento del producto y crecimiento del empleo en el largo plazo.

Menos frecuente resulta el reconocimiento de las especificidades de las economías periféricas –también relacionadas con la disparidad de ritmos de progreso técnico–, donde subsisten grandes contingentes

de mano de obra subempleada, es decir, ocupada a muy bajos niveles de productividad. En dichas economías, los problemas de la ocupación presentan, pues, dos aspectos principales: el mantenimiento del pleno empleo en actividades de productividad normal y la absorción del subempleo en nuevas y similares condiciones de productividad.

Estos objetivos atinentes a la ocupación constituyen una clave básica para perfilar los contenidos de las estrategias de desarrollo, en tanto de su consecución dependen las condiciones de viabilidad y eficiencia de dichas estrategias. Ambas están sujetas, asimismo, a la definición de políticas tecnológicas, productivas e institucionales que contemplen también la superación del escollo externo. Por otro lado, estas políticas de largo plazo, atinentes a los ámbitos ocupacional y externo, se configuran como un marco apropiado para enfocar la conducción macroeconómica, de modo de percibir las conexiones entre políticas de largo y corto plazo y su adecuación a los objetivos del desarrollo. Las graves dificultades que han de enfrentarse para alcanzarlos reabren el tema de la cooperación internacional y de la necesidad de redefinir sus contenidos.

Cualquier visión sobre el acontecer económico que exacerbe las virtudes del mercado tiene como contracara natural la recomendación de limitar al máximo la intervención del Estado en su funcionamiento. Intentaremos ir más lejos, al reconocer al Estado cierto papel clave en la corrección de aspectos incompletos y en la superación de alguna rigidez propia de las estructuras productivas y ocupacionales de la periferia.

La brecha tecnológica

Las teorías del crecimiento de base neoclásica y keynesiana, dominantes hasta mediados de los años ochenta, que aún hoy conservan una influencia considerable, postulan que el progreso técnico constituye un factor esencial del crecimiento, pero por lo general lo tratan como variable exógena al sistema económico. El rápido avance tecnológico verificado en los últimos tres o cuatro lustros está en el origen de un cambio de óptica significativo: nuevos enfoques han pasado a percibir el progreso técnico como endógeno a las empresas, y también a los sistemas económicos en que ellas se inscriben[1].

Esta afirmación se basa en que el progreso técnico resulta de un proceso interno de las empresas, el proceso de innovación. Es en innovaciones gestadas al interior de las empresas que el progreso técnico se hace efectivo, sea en nuevos bienes, sea en cambios en los modos de producirlos, sea en transformaciones organizacionales y/o de gestión.

1 En conjunto, los enfoques aludidos conforman una perspectiva del progreso técnico que se ha dado en llamar "neo-schumpeteriana" o "endogenista". Puede encontrarse una caracterización de dicha perspectiva en Nelson y Winter (1982) y en Aghion y Howitt (1992).

Los enfoques recientes entienden, además, que el progreso técnico se expresa en una sucesión de mutaciones menores, o innovaciones incrementales, y a veces en mutaciones de mayor significación, o innovaciones radicales[2]. Por otra parte, se reconoce que el surgimiento de una revolución tecnológica –o si se quiere, de un nuevo paradigma tecnoeconómico– da lugar a una eclosión de innovaciones radicales, que se ponen de manifiesto en distintos sectores productivos relevantes.

El progreso técnico depende crucialmente de la acumulación de conocimientos que se van gestando o absorbiendo en las empresas sobre la base de reiterados esfuerzos de aprendizaje. Dicho de otro modo, los conocimientos y su acumulación constituyen la clave de la capacidad de innovar, pero tanto aquellos como esta dependen, a su vez, de esfuerzos de aprendizaje que se van realizando en el seno de las propias empresas.

Si bien se admite que el progreso técnico es endógeno a las empresas y que estas son su agente protagónico, se reconoce que también depende del entorno en que ellas se inscriben. Inicialmente cabe señalar que los procesos de innovación y aprendizaje también dependen de los nexos que se establecen entre distintas empresas, tanto a nivel productivo como en los ámbitos organizacionales y de gestión, incluyendo en estos ámbitos a las asociaciones que virtualmente conformen.

Como elemento clave del entorno se destaca la denominada "infraestructura tecnológica". En sentido estricto, se la define como el conjunto de entidades que realizan investigación y desarrollo y no se inscriben en las firmas propiamente dichas. En sentido lato, comprende también diversos institutos de investigación, públicos o privados, universitarios o independientes, cuyos quehaceres apunten a lograr avances en las ciencias básicas o aplicadas y, además, las propias experiencias y habilidades adquiridas por individuos y organizaciones. El énfasis en la importancia del entorno que forman los elementos reseñados implica un modo tal de ver el progreso técnico que su generación y adaptación se entienden como insertas en un *sistema nacional de innovación* (SNI), propio de cada economía, definible de la siguiente manera:

> Conjunto de agentes, instituciones y normas de comportamiento de una sociedad que determinan el ritmo de importación, generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos en todos los sectores productores de bienes y servicios (CEPAL, 1996: 73)[3].

---

2 Estas conllevan la introducción de productos y procesos verdaderamente nuevos. "Son sin duda, como lo subrayó Schumpeter, las innovaciones radicales la principal fuente del desarrollo dinámico y distinguen al capitalismo de los sistemas de producción anteriores" (Freeman, 1992: 80).

3 Obsérvese que el adjetivo *nacional* no impide reconocer la existencia de componentes regionales o locales que favorecen el aprendizaje y la capacidad de innovar, asociados a la

Las brevísimas consideraciones precedentes, relativas al progreso técnico, facilitan el abordaje del tema clave de la brecha tecnológica desde distintos ángulos. Un primer enfoque reconoce que las empresas ubicadas en la periferia poseen una magnitud que las hace menos aptas para asumir los costos y riesgos involucrados en la investigación y el desarrollo. Asimismo, muchas veces, ellas vienen produciendo en condiciones que las sitúan lejos de la frontera tecnológica (de las mejores prácticas).

El segundo ángulo es el de las relaciones entre empresas. Como se reiterará posteriormente, el progreso técnico se ve favorecido por las complementariedades existentes entre actividades productivas y entre las empresas que las llevan a cabo, a raíz de las economías externas tecnológicas que tales complementariedades suscitan. El nuevo paradigma, en la medida en que crea nuevos productos y nuevos procesos, genera o define nuevas complementariedades, que benefician particularmente a los grandes centros, pues es en ellos donde dicho paradigma emerge y se pone en marcha. Pero además, la difusión de las nuevas tecnologías a un espectro amplio de actividades se ve dificultada, en las economías periféricas, por el menor desarrollo de las complementariedades preexistentes en las mismas.

El tercer ángulo es el del SNI. Aquí las desventajas son directamente visibles, tanto en lo que se relaciona con la infraestructura tecnológica y la capacidad de formación de recursos humanos de alto nivel, como en las magnitudes absolutas y relativas de los gastos en ciencia y tecnología.

El conjunto de desventajas al que se acaba de aludir explica la brecha tecnológica entre centros y periferia. Admitirla como tendencia general no implica negar la existencia de "ventanas de oportunidad" relacionadas con el surgimiento de un nuevo paradigma, en ciertos ámbitos en donde la tecnología no está apropiada y el acceso a la misma es, en principio, más libre (Pérez, 1996). Tampoco supone ignorar que en América Latina se presentan condiciones para el logro de avances tecnológicos potencialmente significativos, relacionados con la adopción de tecnologías disponibles en actividades productivas preexistentes, con la presencia de capacidades industriales y tecnológicas adquiridas en etapas de crecimiento previo, con la calificación de mano de obra que se fue

---

generación de economías externas en redes de empresas (*clusters*), de las que participan agentes productivos y tecnológicos diversos, tanto privados como públicos. Las mismas (y/o su constitución) se configuran como virtualmente relevantes desde la perspectiva de las estrategias de desarrollo de las economías de tipo periférico, abordadas más adelante. Respecto de dichas redes, ver Humphrey (2001). Según Lundvall (1992), puede aceptarse, además, que en muchas circunstancias los procesos de innovación trascienden las fronteras nacionales. Sin embargo, estos fenómenos no invalidan la conceptualización del sistema innovativo a base de un entorno nacional.

logrando durante las mismas y con abundancia de recursos naturales, ahora potencialmente explotables mediante algunas tecnologías de vanguardia (CEPAL, 1996: 67). Se debe observar, sin embargo, que la realización de estas potencialidades depende en forma crucial de la puesta en marcha de conjuntos de políticas persistentes y adecuadas, en las que se tengan en cuenta los condicionamientos fuertemente negativos del actual proceso de globalización.

Las asimetrías estructurales

Más adelante se hará referencia a los conjuntos de políticas a los que se acaba de aludir, o más precisamente, a las estrategias de desarrollo y las políticas de largo plazo que las conforman, de las que pueden esperarse grados diversos de resultados positivos según los casos. El objetivo ahora es otro. Como primer momento del análisis, se procura examinar ciertas tendencias en la evolución de las economías periféricas, bajo la hipótesis de que estas carecen de las políticas antedichas, y de que esa evolución procede en condiciones de apertura franca o irrestricta hacia el resto del mundo. A continuación, se intenta mostrar que la revolución tecnológica en curso, y la disparidad de los ritmos de progreso técnico entre centros y periferia que la viene acompañando, poseen vínculos con ciertas asimetrías o desigualdades que se repiten entre ambos tipos de economía: entre sus estructuras productivas y ocupacionales y, asimismo, entre los niveles de productividad y de ingreso per cápita que van alcanzando.

Prebisch (1953) señala que el desarrollo ha de verse como "un proceso de intensos cambios estructurales [...] como una secuencia de fenómenos dinámicos [que constituyen] vivas manifestaciones de un complejo que crece y se diversifica incesantemente".

Pero, además, se pregunta cómo percibir estos fenómenos dinámicos y cambios estructurales en un sistema económico mundial compuesto por dos polos –el centro y la periferia– claramente diferenciados, en términos de complejidad productiva y niveles medios de ingreso. La respuesta es conocida: consiste en la admisión de que, aunque no sin cambios, el desarrollo espontáneo del sistema centro-periferia reproducirá las desigualdades antedichas. A continuación se retoman estas ideas básicas, procurando extenderlas al análisis de la "condición periférica" en las dos últimas décadas, período signado por la presencia de una revolución tecnológica y por un fuerte y concomitante proceso de globalización.

Varios son los caminos para abordar y actualizar la noción de desarrollo desigual debida a Prebisch. Pero el más conducente para captar "la esencia de la dinámica estructural [propia del mismo] se centra en dos conceptos fundamentales" (Ocampo, 2001a : 33). Por un lado, los de

innovación y aprendizaje; por otro, los de complementariedad y externalidades tecnológicas. A ellos se refieren los dos puntos que siguen.

Innovación y aprendizaje

Admitir la existencia de ritmos diversos de progreso técnico conlleva esta doble implicación: los procesos inter-ligados de innovación y de aprendizaje, a través de los cuales el progreso técnico se concreta, resultarán más acotados en la periferia que en los centros; en conexión con ello, las tasas de inversión real y de acumulación en que dichos procesos se plasman resultarán también diferenciadas, menores en la primera que en los segundos. A su vez, tales diferenciaciones suponen un menor crecimiento del producto global, de la productividad media del trabajo y del producto per cápita periféricos.

Importa considerar las razones por las cuales se produce ese comportamiento dispar de innovación, inversión y acumulación, aspectos clave del carácter desigual del desarrollo. Para esos fines, conviene comenzar presentando un breve referente, en el que se contraponen ciertas dinámicas estilizadas de crecimiento y progreso técnico. De acuerdo con desarrollos analíticos debidos a Solow, en ausencia de progreso técnico, tenderá a producirse una tasa de aumento del producto equivalente a la de crecimiento poblacional (y/o de la población activa), que implica, pues, la constancia del producto per cápita (y/o por persona ocupada)[4]. En contraste con este modelo básico, puede entenderse que en el marco de un paradigma maduro, pero aún nutrido por innovaciones incrementales, las tasas de inversión real y de acumulación en que esas innovaciones se vayan plasmando se reflejarán en cierto crecimiento del producto, que resultará, en mayor o menor medida, superior al correspondiente a dicho modelo. Distinto es el caso de la eclosión y desenvolvimiento de una revolución tecnológica o nuevo paradigma tecno-económico, en tanto genera una constelación de innovaciones que, al ampliarse y difundirse, inducen tasas de crecimiento significativamente mayores que las correspondientes a un paradigma maduro, y que por ende se distancian aún más de la tasa de crecimiento poblacional.

---

4 Este autor muestra que el producto per cápita sólo puede crecer de forma sostenida a través del tiempo en función del progreso técnico, representado en el modelo original por una tasa exógena que permanece inexplicada. (Solow, 1956). Las teorías recientes del crecimiento analizan precisamente los factores que explican la intensidad del progreso técnico y sus diferencias entre países, que se perciben como fuentes de las asimetrías estructurales y de las divergencias del producto per cápita en la economía internacional. El artículo de Hounie et al. (1999) refiere un modelo "endogenista" de cuño neoclásico (Romer, 1990) y otros con perfiles "evolucionistas" (Verspagen, 1993; Dosi y Fabiani, 1994), y los compara con posiciones recientes de la CEPAL.

A la luz de este referente, se perciben mejor las razones por las cuales tienden a producirse disparidades de innovación y aprendizaje, así como de inversión y acumulación. Ellas se relacionan con la forma también dispar de emergencia y desenvolvimiento del nuevo paradigma tecno-económico. Es en los centros donde el mismo surge y comienza a implantarse, y donde su difusión procede aceleradamente, originando un conjunto considerable de innovaciones radicales. En cambio, las innovaciones de la periferia, si bien se basan, en buena medida, en tecnologías desarrolladas en el marco del nuevo paradigma, se producen por lo general en actividades propias del paradigma previo, y son primordialmente de cuño incremental.

Según se acaba de señalar, las técnicas que el nuevo paradigma va generando se traducen también en innovaciones introducidas en actividades y ramas del paradigma anterior. Sin embargo, en condiciones de amplia apertura externa, las oportunidades de innovación ofrecidas por varias de esas técnicas pueden verse acotadas en la periferia, a raíz de que se logra aprovecharlas con antelación y/o más fácilmente en los grandes centros.

En líneas generales, en el marco del nuevo paradigma, las decisiones de invertir y de impulsar la producción en distintas actividades no dependen sólo ni principalmente de los costos relativos de los factores –y en particular, de la abundancia de mano de obra y los menores salarios prevalecientes en la periferia– sino que son inducidas por las expectativas de ganancia derivadas del progreso técnico, así como de ulteriores desarrollos tecnológicos alcanzables con el nuevo paradigma. Sin embargo, ha de tenerse presente que en ciertos casos, y para ciertos tipos de tecnologías nuevas, la presencia de mano de obra con niveles adecuados de calificación, disponible a salarios más reducidos, aliada a la reducción de los costos de acceso a los mercados de economías de alto desarrollo, induce a empresas transnacionales a instalar actividades en economías periféricas, o a desplazarlas hacia las mismas.

En párrafos anteriores se indicó que en la periferia tienden a desarrollarse actividades enmarcadas principalmente en el paradigma previo, en que el progreso técnico resulta relativamente lento en cotejo con el que se produce en los centros. Además, la difusión del mismo también es comparativamente reducida, a raíz de la presencia incipiente del nuevo paradigma en las economías de tipo periférico. Cabe ahora señalar que esos rezagos y diferencias dependen de ciertos aspectos sectoriales del desarrollo tecnológico y productivo. A ellos se refieren las consideraciones que siguen.

Complementariedad y externalidades

En su definición habitual, la estructura productiva de una economía se considera compuesta por actividades, ramas, sectores y subsectores

en los cuales se elaboran los bienes y servicios propios de la misma. Se entiende, además, que de la ampliación de dicha estructura, y también de su diversificación, dependen la continuidad y/o la dinámica de esa producción, globalmente considerada. Cabe señalar, además, que entre diversos conjuntos de actividades, sean ellas constitutivas de una misma rama o sector, sea que se inscriban en sectores diferenciados, se establecen nexos concernientes a la producción que realizan. Pero también ha de indicarse que dicha producción es efectuada por empresas, a través de las cuales los nexos mencionados toman cuerpo, haciéndose efectivos.

El concepto de complementariedad no concierne propiamente a los nexos genéricos a los que se acaba de aludir. Dicho concepto se refiere a ciertas interacciones que se establecen entre actividades productivas inscriptas, ya sea en un mismo sector, ya sea en sectores diferentes, así como entre las empresas que las llevan a cabo. Pero se considera, asimismo, que esas interacciones poseen la aptitud relevante de suscitar economías externas tecnológicas. Los enfoques recientes sobre el progreso técnico han venido destacando la importancia de las complementariedades que se establecen entre actividades productivas y entre empresas para la gestación y continuidad del mismo.

La cuestión que se abre en las dos décadas a las que, básicamente, se refieren estas notas, atañe a las consecuencias de la eclosión del nuevo paradigma, que se ha ido expandiendo durante ese período. Va de suyo que un cambio de paradigma trae consigo la emergencia de nuevas interacciones, tanto a nivel de las actividades productivas como entre las empresas que las realizan. En otras palabras, dicho cambio suscita una renovación de complementariedades que favorecen el progreso técnico. Por otra parte, la introducción de nuevas técnicas en actividades del paradigma anterior se configura como fuente virtual de alteración o renovación de complementariedades preexistentes.

Estas carencias en las complementariedades y articulaciones guardan una estrecha relación con las imperfecciones y vacíos de la institucionalidad en que se inscriben. Por un lado, son relativamente escasas las entidades no empresariales destinadas al desarrollo científico y tecnológico, en circunstancias en las que, además, el accionar de las mismas resulta incipiente. Por otro, son también incipientes e incompletos los conjuntos de normas y regulaciones capaces de facilitar o inducir conexiones entre dichas entidades y el ámbito empresarial, así como entre las propias empresas, de modo de enriquecer la cooperación para el desenvolvimiento tecnológico.

Existen fuertes indicios de que las empresas radicadas en la periferia participan escasamente de los acuerdos que atañen de forma más directa al desarrollo de las tecnologías de punta. Ello no impide que su participación sea frecuente en los diversos tipos de acuerdos entre empresas y grupos que se vienen produciendo, sea para la realización

de ciertas fases de los procesos productivos en distintos países, sea para contar con respaldos económicos y tecnológicos que aseguren la continuidad de su presencia en mercados relevantes. Sin embargo, el papel de estas presencias empresariales, cuando se las verifica en economías periféricas, parece configurarse como supeditado, en particular en lo que concierne a los esfuerzos de innovación.

Con frecuencia se señala que el menor desarrollo de complementariedades y articulaciones implica que se aprovechan en menor medida las economías de escala. Pero importa destacar, particularmente, que ese menor desarrollo opera en desmedro de las economías externas tecnológicas, que se logran a través de las interacciones entre sectores y empresas, y de las articulaciones entre estas últimas y las organizaciones no empresariales. Así pues, se concluye que no sólo la disparidad tecnológica en general, sino también los reflejos de la misma en ciertas asimetrías básicas que se producen a nivel sectorial –el reiterado rezago en materia de complementariedades, y también de articulaciones– están implicados en la divergencia tendencial entre los ritmos de acumulación y crecimiento, y entre los niveles medios de productividad y de ingresos de centros y periferia.

El escollo externo

Como se señaló con palabras de Prebisch, el desarrollo ha de concebirse como "una secuencia de fenómenos dinámicos". Las consideraciones precedentes procuran mostrar que existe hoy una dinámica relacionada con la emergencia de un nuevo paradigma tecno-económico, que asume la configuración de una frontera tecnológica que se expande. Se indicó, asimismo, que las nuevas técnicas que dicho paradigma va generando suscitan cambios en sectores del paradigma anterior, en el sentido de que con ellas se crean nuevas oportunidades de innovación, y a la vez se renuevan diversas oportunidades de crecimiento económico.

En condiciones de apertura externa y en ausencia de políticas tecnológico-productivas[5], la dificultad de acercarse a esta segunda frontera, y la cuasi-imposibilidad de lograrlo respecto a la primera, constituyen otra forma de designar a la denominada "brecha tecnológica". Los fenómenos dinámicos relacionados con la misma pueden abordarse a nivel global o macroeconómico, como hiciéramos anteriormente. Vimos entonces que ese abordaje permite percibir una tendencia general del surgimiento de desigualdades en materia de innovación, acumulación y crecimiento, tendencia que parece confirmarse

5 Conviene reiterar que más adelante se retoma este doble supuesto y se vuelve sobre dichas políticas, así como sobre su papel clave en la viabilización del desarrollo de las economías periféricas.

en la evolución a largo plazo del sistema centro-periferia, inclusive en períodos recientes.

El enfoque macroeconómico al que se acaba de aludir debe verse como una primera aproximación al análisis de las desigualdades antedichas. Sin embargo, debe señalarse que esas desigualdades se producen en el marco y a través de ciertas condiciones y comportamientos sectoriales. Según indica Prebisch, el desarrollo conlleva "intensos cambios estructurales", a los que también nos referimos con anterioridad. En las relaciones centro-periferia, estos se expresan actualmente en las asimetrías entre las actividades productivas y las empresas que las llevan a cabo, ya mencionadas, que explican aquellas mismas desigualdades, esta vez con fundamentos sectoriales.

Sin embargo, el carácter claramente sectorial de tales asimetrías no impide, sino que supone, reconocer que ellas operan inscriptas en ciertos patrones de división internacional del trabajo, o con más propiedad, en ciertas pautas de inserción internacional de la periferia.

Las relaciones comerciales

Como se indicó con anterioridad, las complementariedades entre sectores y empresas son, en las economías periféricas, escasas o incipientes, en cotejo con las que se van alcanzando en los grandes centros; y en conexión con ello, la aptitud de dichas economías para generar sinergias y externalidades tecnológicas resulta comparativamente reducida. Se entiende, pues, que la reiteración de esa desventaja opera en desmedro del grado relativo de "competitividad sistémica" que la periferia logra alcanzar en distintos sectores, así como del que adquiere a nivel global.

Esa desventaja en materia de competitividad incide, en particular, sobre las actividades, ramas y sectores en base a los cuales se vienen redefiniendo los patrones de especialización productiva a nivel mundial, suscitados por la revolución tecnológica en curso y por el proceso de globalización a través del cual la misma se difunde. Por lo demás, dichas actividades no abarcan sólo los bienes y procesos productivos que se inscriben cabalmente en el nuevo paradigma, sino también otros sectores desarrollados en el paradigma previo, en los cuales los aumentos de productividad, y con ello los requisitos de competitividad, se ven incrementados, al influjo de la adaptación e incorporación de técnicas dependientes del nuevo paradigma.

De la dificultad para acceder a niveles adecuados de competitividad deriva la siguiente conclusión, válida para la periferia considerada en abstracto o para un amplio conjunto de economías que la conforman: se configurará en ella una tendencia reiterada al desequilibrio del balance comercial. En efecto, por un lado, a raíz de las deficiencias de su competitividad, no le resultará factible expandir con fuerza las expor-

taciones. Por otro lado, debido a esas mismas deficiencias, los requerimientos de distintos tipos de bienes que no logra producir internamente suscitarán acumulaciones aluviales de demandas de importaciones.

De larga data, la tendencia al desequilibrio comercial ha sido explicada en términos de la elasticidad-ingreso de la demanda de los bienes (identificables como derivados básicamente de tecnologías simples) que la periferia es capaz de exportar, y de la elasticidad elevada de los bienes (identificables, *grosso modo*, como tecnológicamente más complejos) que en la misma se requiere importar. Las implicaciones de esa disparidad se perciben claramente a través de la llamada Ley de Thirlwall, resumida en la expresión $y = e.w/p$, donde: e es la elasticidad-ingreso de las exportaciones; p, la de las importaciones; y, la tasa de crecimiento de la periferia; y w, la tasa de crecimiento correspondiente a los centros. Dicha expresión resume las condiciones requeridas para que el equilibrio comercial se mantenga. Dada la disparidad recién mencionada ($e<p$), para que este equilibrio se cumpla es menester que el crecimiento de la periferia resulte inferior al del centro ($y<w$), y tanto más cuanto mayor sea dicha disparidad.

Las asimetrías financieras

Más allá de la restricción estructural y de largo plazo impuesta a través de la tendencia antedicha, se entiende que las economías periféricas pasan por períodos de bonanza en los que esa tendencia se atenúa y el crecimiento se intensifica –a raíz, por ejemplo, del dinamismo de las economías centrales y/o de la mejora de los términos del intercambio[6]– y por otros períodos de signo contrario, en los que la emergencia del desequilibrio comercial pasa a operar como traba al crecimiento periférico.

El nuevo paradigma trajo consigo mutaciones muy significativas en la operatoria de estos movimientos. En general se reconoce que los choques externos relacionados con el comercio siguen siendo importantes, pero a la vez se señala la especial relevancia adquirida por los choques financieros, que han pasado a jugar un rol protagónico en el funcionamiento y evolución de las economías de menor desarrollo.

En este sentido, cabe señalar que la revolución tecnológica en curso trae consigo ciertos cambios de gran significado en las relaciones financieras, al tiempo que se constituye como factor de impulsión de los mismos. Un aspecto clave de esos cambios consiste en el ingente crecimiento del número y valor de los activos en que dichas relaciones se plasman, y de la creciente desproporción que van adquiriendo respecto del conjunto de los activos reales.

---

6 El tema de los términos del intercambio no será tratado en estas notas. Al respecto, ver Rodríguez (1981: Cap. 4).

La mundialización de los mercados financieros, así como la acentuación de las tendencias especulativas que la acompaña, inciden en el sentido de aumentar fuertemente la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo. Más allá de la inestabilidad intrínseca de tales mercados, subyacente en la desproporción antes mencionada, la grave vulnerabilidad de las economías periféricas se asocia a la menor profundidad de su desarrollo financiero, o con más precisión, a las asimetrías existentes entre sus estructuras financieras y las que prevalecen en los grandes centros. Ocampo (2001a: 28) destaca cuatro asimetrías básicas: el tamaño reducido de los mercados financieros periféricos; las estructuras de plazos desventajosas que les proporcionan dichos mercados; los alcances limitados que presentan en ellos los mercados secundarios; y finalmente, el carácter también foráneo de la moneda en que se ve denominada su deuda externa.

Apreciando en conjunto las tres primeras asimetrías, se percibe que los mercados financieros de los países en desarrollo son sensiblemente más incompletos que los mercados internacionales, de tal modo que, en dichos países, una parte de la intermediación financiera ha de llevarse a cabo, necesariamente, en estos mercados. Este carácter incompleto, en alianza con el hecho de que las monedas internacionales son las de los centros, guarda relación con el carácter procíclico de los flujos de capital en los países en desarrollo.

Estas tendencias se vinculan, asimismo, con el carácter residual de los flujos concernientes a los países antedichos. Distinto es el caso de los centros, en los que los flujos de capital presentan un comportamiento anticíclico: su disponibilidad y utilización se acrecientan cuando la bonanza los requiere, y se ajustan cuando la coyuntura cambia de signo.

Contrariamente, las economías en desarrollo no cuentan con los mismos márgenes para llevar a cabo una conducción macroeconómica que induzca resultados similares. Esto porque los comportamientos de los actores en mercados financieros residuales coadyuvan a la agudización del ciclo, mientras las propias autoridades se enfrentan a la necesidad de responder con medidas compensatorias que producen, también, efectos procíclicos. Otro tanto sucede con arreglos multilaterales vehiculados por el FMI, pues si bien proporcionan alivios temporarios, "están dirigidos a garantizar la adopción de paquetes de austeridad, durante las crisis"; o si se quiere, a impulsar "una macroeconomía de depresión" (Ocampo, 2001a: 29).

Los problemas ocupacionales

Las siguientes consideraciones se refieren a los problemas ocupacionales propios de la periferia, problemas cuya característica o especificidad

más relevante consiste en la presencia de importantes volúmenes de subempleo y en la persistencia de los mismos a lo largo del tiempo.

El concepto de subempleo se apoya en el de heterogeneidad estructural. Esta puede definirse atendiendo a la estructura productiva, o bien a la estructura de la ocupación. Desde el primer ángulo, una estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella actividades, ramas o sectores donde la productividad del trabajo es elevada o "normal", con otras en las cuales esa productividad resulta muy reducida. A ese tipo de estructura productiva corresponde cierta estructura ocupacional. Una es espejo de la otra. En una economía periférica existe mano de obra ocupada en condiciones de productividad alta o "normal"[7], que constituye el empleo. Pero se verifica también la presencia de mano de obra ocupada a niveles de productividad muy bajos, que conforma el subempleo.

En general se reconoce que la revolución tecnológica en curso viene generando problemas en el ámbito ocupacional, a raíz del carácter ahorrador de mano de obra de las técnicas en que ella se plasma, o si se quiere, a raíz de la acentuación de dicho carácter respecto a técnicas preexistentes[8]. Asimismo, se admite que esos problemas resultan especialmente agudos en las economías periféricas, y en particular en las de América Latina. Tal diferencia se asocia con frecuencia al hecho de que, en varias de ellas, se impulsó una apertura externa considerable, comprometiendo o jaqueando la supervivencia de actividades preexistentes, cuyos niveles de productividad y competitividad resultaban comparativamente reducidos. Pero más que a hechos eventuales del tipo indicado, importa señalar que las condiciones desfavorables que prevalecen en la periferia tienden espontáneamente a reiterarse. En parte, esto se asocia a la relativa lentitud del crecimiento de la misma (que mencionáramos más arriba) que deriva de la brecha tecnológica, con obvias consecuencias limitantes sobre la expansión del empleo. Pero esas consecuencias negativas también se hacen presentes aun en casos en que se retoman y/o mantienen ritmos de aumento del producto relativamente altos. La razón radica en que esos aumentos se basan en la introducción de nuevas técnicas (incluida la de nuevos procedimientos organizacio-

---

7 El término *normal* refiere a la productividad que se alcanza utilizando las tecnologías disponibles (las mejores prácticas). De modo algo menos preciso, se alude a una productividad alta o elevada para indicar que su nivel se distancia considerablemente de los que prevalecen en el subempleo. Más adelante se altera esta diferenciación estrictamente dicotómica entre empleo y subempleo, reconociéndose la existencia de distintas "capas técnicas", a las que corresponden niveles de productividad intermedios.

8 En la bibliografía relativa al impacto de las nuevas tecnologías en los grandes centros industriales se indica que las mismas resultan, en general, ahorradoras de mano de obra, pero que este efecto es particularmente intenso en lo que atañe a la fuerza de trabajo de baja calificación (Katz y Murphy, 1992).

nales) en actividades, ramas o sectores inscriptos principalmente en el marco del paradigma anterior, cuyas técnicas redefinen, reduciéndolos, los requerimientos de mano de obra.

Las consideraciones precedentes atañen a los problemas ocupacionales generados en actividades de productividad elevada, aunque, en muchas de ellas, más baja que la de las actividades similares de los centros. Estos problemas consisten en la dificultad de generar empleos, que se expresan en el desempleo abierto. Sin embargo, importa poner énfasis en otros problemas ocupacionales específicos de la periferia, ligados al subempleo y a su persistencia.

Respecto del subempleo, conviene comenzar mencionando algunos de sus aspectos fundamentales. El primero concierne a otra característica propia de la heterogeneidad estructural. En cualquier economía, aun en las más desarrolladas, existe cierto grado de heterogeneidad. Lo que caracteriza a la periferia es el elevado porcentaje del subempleo en la ocupación, tanto en el total de la economía como en algunos de los sectores o ramas que la componen.

El segundo aspecto atañe al volumen absoluto y relativo del subempleo en un período base arbitrario, *grosso modo* identificable como aquel en el cual, en determinadas economías periféricas, el proceso de industrialización tiene inicio o adquiere intensidad. En documentos de la CEPAL y del propio Prebisch predominan puntos de vista según los cuales el subempleo y su pertinencia dependen de la llamada "insuficiencia dinámica", definida como un crecimiento relativamente lento, que a su vez responde a patrones de progreso técnico reiteradamente inductores de mermas en la demanda de fuerza de trabajo por unidad de producto y/o de capital. Sin duda, estos elementos no carecen de influencia en los problemas ocupacionales propios de la periferia. Sin embargo, el elemento verdaderamente esencial de dichos problemas consiste en el grado de heterogeneidad –en la dimensión relativa del subempleo– correspondiente al período base del proceso económico que se haya de considerar. El tercer aspecto a tener en cuenta se relaciona con la persistencia del subempleo, que no excluye cambios relevantes en su composición. Al contrario, la experiencia latinoamericana de posguerra revela que, en términos relativos, el subempleo se hace crecientemente urbano y decrecientemente rural.

En suma, las consideraciones anteriores insinúan que el subempleo no depende sólo ni principalmente de tendencias de mediano o corto plazo, como las que se asocian, por ejemplo, a sucesivas variaciones del nivel de actividad. Tanto el subempleo global como los cambios en su composición han de verse como fenómenos de larga duración, cuyo análisis requiere considerarlos durante períodos muy prolongados.

Estrategias de desarrollo: fundamentos económicos

A continuación abordaremos, en primer lugar, el tema de las estrategias de desarrollo desde una perspectiva general: la de las condiciones de viabilidad y eficiencia que pueden legítimamente asociarse a la superación de las asimetrías básicas que acompañan el crecimiento espontáneo de la periferia, y que se ponen de manifiesto en el escollo externo y en la reiterada presencia del subempleo. Más adelante se considerarán diversos aspectos de las políticas de largo plazo, concebidas de modo de cumplir con las condiciones antedichas. Luego se hará referencia a la cooperación internacional, y por último se aludirá brevemente a las políticas de corto plazo, o mejor, a los patrones de conducción macroeconómica compatibles con la implementación de estrategias y políticas de largo plazo.

Las condiciones de viabilidad y eficiencia

De consideraciones previas se desprende que, para acceder a una tasa elevada y sostenida de crecimiento del producto, es necesario impedir que opere la restricción externa derivada de la disparidad del avance técnico, a través de la diagramación e implementación de políticas tecnológicas y productivas deliberadas. En esencia, estas deberán orientarse a ir alcanzando, en sucesivas actividades, los niveles de productividad y competitividad requeridos para expandir las exportaciones y evitar importaciones prescindibles, de modo de poder realizar otras importaciones de mayor contenido tecnológico que la propia disparidad va haciendo necesarias.

Como se verá posteriormente, la orientación deliberada del comercio exterior a la que se acaba de aludir no excluye, sino que supone, su liberalización gradual, requerida para mantener a las economías periféricas bajo el acicate de la competencia y para impulsar, por esa vía, la incorporación de progreso técnico. Pero si bien se mira, la orientación del comercio constituye condición de viabilidad del desarrollo, en tanto su objetivo es, justamente, impedir el bloqueo del mismo, evitando la emergencia del escollo externo. Además, tal orientación se configura como condición de eficiencia, pues supone que la puesta al día en nuevas técnicas se realiza pautadamente, partiendo de aquellas en las que resulta más fácil alcanzar los niveles de productividad de los grandes centros, para luego abordar otras de complejidad creciente, a fin de ir minimizando las diferencias de productividad de las actividades emprendidas.

La restricción externa en el ámbito del comercio suscita condicionamientos en el ámbito de las relaciones financieras, tema al que también se volverá más adelante. El financiamiento del desarrollo periférico no puede basarse discrecional o ilimitadamente en la inversión extranjera directa y en el endeudamiento externo. Por ende, su-

pone recurrir a niveles significativos de ahorro interno, condición de viabilidad del crecimiento que también depende, en última instancia, de la brecha tecnológica.

El reconocimiento y el breve análisis del subempleo efectuados previamente permiten sostener que de este depende, en última instancia, la tendencia a la concentración del ingreso y las ingentes dimensiones de la pobreza rural y urbana, fenómenos que a su vez expresan la exclusión social propia de la periferia. También se indicó anteriormente que la presencia del escollo externo descarta –obliga a descartar– la posibilidad de alcanzar una tasa de crecimiento alta y sostenida para la periferia en su conjunto, con el sector exportador operando como sector de punta o de arrastre de esa expansión económica. Antes bien, para mantenerse elevada, la tasa media de crecimiento deberá tener un componente importante de aumento de la producción para el mercado interno. Pero ese aumento implica que el mercado interno se expanda compatiblemente, de modo de poder realizar en él esa parte de la producción que se le destina, y en la que se va verificando un crecimiento rápido[9].

Una visión estilizada y en extremo simplificada de esa expansión del mercado interno puede expresarse como un aumento del empleo que conlleve la posibilidad de ir ocupando los incrementos de la PEA originados en las actividades modernas. Y, además, como un aumento sostenido de los niveles de productividad del subempleo preexistente, y en la consecución de niveles de la productividad elevados para los incrementos de la PEA originados en el subempleo.

Tales aumentos constituyen la base del dinamismo de la demanda interna requerido para crecer con intensidad, o sea, son condiciones de viabilidad de ese crecimiento. Pero además, esos mismos aumentos, y en especial la reabsorción del subempleo, constituyen también una condición de eficiencia del desarrollo.

Desde una perspectiva estática, ello es directamente visible. De suyo, la reabsorción implica utilizar mejor la mano de obra disponible, y acceder con mayor amplitud al conjunto de tecnologías que también se encuentran disponibles. Sin embargo, importa enfocar este tema desde una perspectiva dinámica. En verdad, la reabsorción del subempleo tiene como contracara la realización, a lo largo del tiempo, de excedentes

---

9 Admitir que las condiciones de viabilidad y eficiencia del desarrollo de la periferia requieren de una ingente expansión del mercado interno no implica suponer una merma continua de su/s coeficiente/s de apertura externa (de exportaciones sobre producto y/o de exportaciones más importaciones sobre producto). En una "estrategia mixta" que, como se verá más adelante, contempla incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, dicho/s coeficiente/s podrá/n aumentar o disminuir respecto al resto del mundo, según los casos y períodos, comportamiento al que no es ajena la cooperación financiera de largo plazo que se logre obtener.

económicos que, a su vez, se configuran como una base relevante para dinamizar el ahorro interno y la acumulación de capital. Los excedentes generados coadyuvan a la viabilidad del desarrollo desde el ángulo de las limitaciones al financiamiento externo y de las restricciones de balance de pagos impuestas, en última instancia, por la brecha tecnológica.

Las políticas de largo plazo

En lo esencial, una estrategia de desarrollo que tenga en cuenta y procure incorporar las condiciones de viabilidad y eficiencia mencionadas anteriormente requiere una definición de objetivos que, *grosso modo*, las contemple, y asimismo, la consideración de las políticas de largo plazo que se configuren como adecuadas para lograrlos.

Conviene comenzar indicando un objetivo de carácter general, como el de alcanzar un crecimiento alto y sostenido, a su vez clave para la superación del subdesarrollo. Tal objetivo puede asociarse a la expansión de ciertos "núcleos dinámicos", concebibles como constituidos, en buena medida, a base de procesos de innovación y aprendizaje sectoriales y subsectoriales previamente desarrollados, y en conexión con ello, de la acumulación también previa de conocimientos y capacidades tecnológicas.

Esa expansión de "núcleos dinámicos" se verá favorecida por la puesta en práctica de políticas tecnológicas de diversos grados de especificidad, con vistas a acelerar los ritmos de innovación y aprendizaje en las distintas actividades y ramas que los componen. Asimismo, en varias de ellas resultará conveniente el respaldo de políticas productivas que contribuyan a la continuidad o aceleración de su ulterior desenvolvimiento.

Entre las políticas institucionales, merecen destacarse aquellas que atañen al SNI, en tanto es básicamente de su desenvolvimiento que dependen las políticas tecnológicas de carácter general. Tratándose de economías de tipo periférico, para impulsar ese desenvolvimiento será menester considerar ciertos requisitos relacionados con sus propias especificidades. Por una parte, habrá de tenerse en cuenta la necesidad del desarrollo tecnológico de los "núcleos dinámicos" basados en actividades preexistentes, así como del que concierne a la virtual emergencia de otros nuevos.

El conjunto interconectado de políticas tecnológicas, productivas e institucionales constituye la base esencial de lo que se ha dado en llamar una "estrategia mixta" de desarrollo, a raíz de que contempla la sustitución de importaciones y la expansión simultánea de las exportaciones. Una y otra han de diagramarse de modo de obviar el surgimiento de desequilibrios comerciales, o de adecuar sus dimensiones según la disponibilidad, también diagramada, de financiamiento externo de

largo plazo. El fomento a las exportaciones y a la producción sustitutiva debe entenderse como temporal, hasta tanto las políticas que lo sostienen generen los efectos esperados sobre la competitividad, sea en los mercados internacionales, sea en mercados internos crecientemente abiertos. Asimismo, cabe enfatizar que, como es ampliamente reconocido, las políticas industriales han de jugar un papel clave en dichas estrategias.

El objetivo mayor de reducir la heterogeneidad de manera persistente, hasta su cuasi eliminación, supone que el trípode de políticas antedicho sirva de sostén a políticas ocupacionales específicas (y por ende, no neutrales) que contemplen la reabsorción gradual del subempleo, combinando estas tres vías: el asalariamiento en actividades de productividad elevada; los cambios tecno-productivos y/o organizacionales que induzcan el alza de la productividad del trabajo en actividades preexistentes de escasa productividad; la creación de nuevas actividades bajo patrones de organización de tipo empresarial, capaces también de inducir ese aumento.

Es de observar que estas políticas ocupacionales dirigidas hacia la reabsorción del subempleo se configuran simultáneamente como políticas redistributivas. En efecto, los virtuales aumentos de la productividad del trabajo que de ellas deriven implican que, a la vez, irán aumentando los niveles de ingreso por persona ocupada. Desde esa óptica de la distribución, dichas políticas bien pueden definirse como de "transformación del atraso", en tanto generan cambios distributivos que suponen cambios en las estructuras productiva y ocupacional.

La importancia de las políticas distributivas contenidas en la "transformación del atraso" radica, justamente, en que las mismas se basan en mutaciones de la economía real. Este basamento sugiere la conveniencia de conectarlas y complementarlas con políticas de transferencia de ingresos –de combate a la pobreza– concebidas no como puramente asistenciales, sino como medios en parte destinados a ir alcanzando aquella transformación. Las políticas de "transformación del atraso" pueden verse, también, complementadas y favorecidas en los ámbitos de carácter general de las políticas sociales –educación, salud, vivienda– en tanto las orientaciones y medidas que contemplen estén parcialmente orientadas hacia el objetivo clave de la reducción de la heterogeneidad.

Un desarrollo periférico viable y eficiente no depende sólo de ampliar el empleo y reabsorber el subempleo; se requiere un patrón de transformación productiva que, superando la restricción externa, induzca el aumento de la ocupación y la productividad en sucesivas "capas técnicas", de modo de incrementar en ellas los niveles de excedente y de ahorro interno, y de mantener así ritmos elevados de acumulación y crecimiento.

El excedente fue definido como la diferencia entre producto y salarios. Teniendo en cuenta esta definición, cabe asimismo esclarecer que las condiciones de viabilidad y eficiencia antes esbozadas no se destinan a caracterizar una estrategia de desarrollo única, sino la de un conjunto de alternativas correspondientes a diversos patrones de distribución funcional del ingreso, que a su vez se relacionan con la evolución de los niveles salariales y/o de los porcentajes de la masa de salarios sobre el producto global. A cada una de estas alternativas corresponderán, pues, políticas y patrones distributivos asentados en un elemento clave de la economía real, a saber, los aumentos de los niveles de productividad que se vayan alcanzando en la misma.

La cooperación internacional

Las dificultades implicadas en las estrategias del tipo de las que se han venido considerando, que son requisitos de actitudes realistas para la superación del subdesarrollo, hacen aconsejable la búsqueda de un reconocimiento internacional respecto de la necesidad de adoptarlas[10].

En primer término, ese reconocimiento debiera incluir la admisión de un "trato especial y diferenciado" que facilite la transformación estructural y el dinamismo de las economías periféricas. Un aspecto clave de este trato atañe a la transferencia de tecnología, tema que pasa por el fomento de la misma a través de esquemas de protección de la propiedad intelectual diferentes a los que se han venido conformando, que contemplen la posibilidad de impulsarla. En dirección similar operaría la virtual recomposición de las regulaciones de la inversión extranjera directa, de modo que la misma contemple esfuerzos sistemáticos en pro del aprendizaje y la innovación en empresas que le estén relacionadas, o incluso que se sitúen en su entorno geográfico. El trato especial y diferenciado involucra también la aceptación del fomento temporal del esfuerzo exportador y de la sustitución de importaciones, así como la apertura de los mercados de los países centrales a las exportaciones de la periferia.

Todo ello exige, como es claro, proceder a negociaciones internacionales a través de las cuales se vayan estableciendo normativas e instrumentos que apunten a favorecer avances tecnológicos y productivos, al tiempo que eviten o atenúen los efectos, claramente desfavorables para la periferia, de disposiciones asentadas en relaciones de poder asimétricas que vienen comprometiendo su desarrollo. Ejemplos de esas disposiciones son las que enmarcan las políticas agrícolas de los cen-

10 Este reconocimiento impone ampliar y redefinir los contenidos de los temas que vienen siendo objeto de la negociación internacional. Una consideración amplia de los mismos se encuentra en Ocampo (2001b: 9-11).

tros, o las que atañen al aumento de las restricciones en otros rubros relevantes, como las que recientemente afectaron al del acero.

Cabe detenerse brevemente en este tema del comercio, comenzando por observar que el coeficiente de apertura de muchas economías de América Latina es relativamente bajo en la comparación internacional[11]. Ello se configura como un fuerte indicio de que las posibilidades de expansión del comercio que brindan las nuevas técnicas, y que favorecen la incorporación de muchas de ellas, no están siendo aprovechadas cabalmente.

El virtual aumento de dicho coeficiente no puede provenir de la simple liberalización del comercio. Se requiere ampliar las oportunidades de exportación (y por lo tanto de importación) de América Latina, a través de políticas que aumenten de forma sostenida sus niveles de competitividad, en particular en bienes cuya demanda externa promete especial dinamismo; y ello en un contexto que combine políticas adoptadas por los centros que favorezcan la absorción de exportaciones de la periferia. Vale la pena consignar, asimismo, el siguiente aspecto de la restricción externa impuesta a la periferia por la brecha tecnológica: los aumentos de sus exportaciones tienden a inducir un aumento concomitante de sus importaciones, favoreciendo la dinámica externa y el propio crecimiento de las economías centrales. Existen espacios de suma positiva en el comercio internacional entre centros y periferia, pero dado el trasfondo estructural que impregna sus relaciones, esos espacios no se abren por la vía de los automatismos del libre comercio. Deben ser construidos a través de políticas deliberadas, a las cuales ha de recurrirse en ambos polos del sistema[12].

Conviene considerar, asimismo, el rol de las empresas transnacionales en la periferia, y en particular en las economías latinoamericanas. Su papel como difusoras de tecnología y como vehículo de inserción dinámica en los mercados de exportación depende críticamente del entorno creado por las políticas públicas y del poder relativo de negociación de dichas empresas y los gobiernos nacionales. En años recientes, los países centrales han buscado definir una nueva institucionalidad que consagre grados de libertad más amplios para las mismas. Esto contradice la necesidad de políticas específicas destinadas a superar las

---

11 En 1990, la relación comercio/PBI era de sólo un 8% en Brasil y del 11% en Argentina, en contraste con el 40% que alcanzaba en Corea (Banco Mundial, 1999).

12 La idea subyacente se asemeja a lo que Prebisch concibió como "industrialización mancomunada": una apertura de los centros a las exportaciones de manufacturas de la periferia permitiría a esta última ampliar sus importaciones industriales desde los primeros. Se iría suscitando así una nueva división internacional del trabajo en el ámbito de la industria, con efectos benéficos para los ritmos de crecimiento de las exportaciones y del producto de ambos polos. En los días que corren, puede esperarse un efecto semejante de las políticas que favorezcan la absorción de tecnología y el dinamismo exportador de la periferia.

asimetrías internacionales, a inducir un comportamiento exportador más agresivo o a promover la difusión de tecnología y/o a internalizar ciertas actividades tecnológicamente avanzadas. Más aún, en la medida en que un accionar sin restricciones de estas empresas favorece la formación de estructuras de *governance* altamente jerarquizadas, capaces de inhibir la construcción de núcleos dinámicos endógenos, se deriva que la preocupación por ampliar el espacio de las políticas de desarrollo debería extenderse también a las políticas relativas a la inversión extranjera directa (Mytelka, 2000), tratándolas con especial cuidado.

Un segundo elemento de la cooperación internacional, de gran relevancia, concierne al financiamiento externo de largo plazo. En esta materia, conservan validez los argumentos sobre la necesidad de recurrir a él en las economías en desarrollo, como apoyo al esfuerzo de acumulación cuando la capacidad interna de ahorro resulte aún reducida, y simultáneamente, como recurso transitorio para contrarrestar dificultades emergentes en el ámbito de la balanza de pagos.

Como ya se indicó, la revolución tecnológica y el proceso de globalización que la acompaña vienen produciendo en las economías periféricas la persistencia de los problemas ocupacionales, así como de la concentración del ingreso y la exclusión social. Desde este ángulo, el financiamiento externo de largo plazo ha de verse como cumpliendo una función más: la de acelerar o acercar en el tiempo la resolución de esos problemas –entre ellos, los de la pobreza–, atenuando las tensiones sociales que generan, sin comprometer la intensidad de los esfuerzos de acumulación que las estrategias de desarrollo suponen.

Gran relevancia podrían adquirir también, particularmente en América Latina, los procesos de integración regional y subregional. La razón radica en que la ampliación de los mercados que ellos suscitan, y la mayor división del trabajo que permiten, abren posibilidades de implementar políticas tecnológicas y productivas concertadas, en beneficio de la generación de complementariedades y externalidades tecnológicas inalcanzables separadamente en cada uno de esos mercados. Sin embargo, este es otro ámbito en el que los virtuales resultados benéficos pueden verse fuertemente limitados por la presencia de la inversión extranjera directa y por las formas concesivas de su regulación. En efecto, el auge de dicha inversión en países del MERCOSUR durante los años noventa parece haber producido una intensificación del escollo externo, dada su baja contribución a las exportaciones y los altos coeficientes de importación que ha suscitado (Bittencourt, 2001).

Las políticas de corto plazo

En períodos recientes, signados por la implantación del nuevo paradigma tecno-económico y por los cambios en las relaciones financieras

que la acompañan, estas últimas no se han acercado a los patrones de financiamiento internacional a largo plazo que coadyuvarían a la buena marcha del desarrollo periférico.

Asimismo, se señaló con anterioridad que las economías en desarrollo enfrentan dificultades para inducir comportamientos más favorables de dichos flujos a través de sus políticas macroeconómicas. Pero además, en los hechos, esas políticas han estado centradas en objetivos limitados: el mantenimiento de déficits fiscales bajos y de la estabilidad de precios. Se ha carecido, pues, de una política fiscal orientada por horizontes de mediano y largo plazo, y por ende, compatibilizable con los objetivos del desarrollo.

Las políticas macroeconómicas tampoco han estado adecuadamente diseñadas para procurar –junto con la estabilidad fiscal y de precios– la estabilidad de las cuentas externas y de los sistemas financieros nacionales; y menos aún para alcanzar ritmos sostenidos de crecimiento económico y de expansión del empleo.

Es de reconocer que la estabilidad macroeconómica, entendida en un sentido amplio como el que se acaba de delinear, constituye un objetivo complejo, difícil de definir de modo preciso, "ya que no existe una relación simple entre sus distintos componentes" (Ocampo, 2001a: 32). Sin embargo, puede admitirse que la consecución de ese objetivo requiere:

> Combinar en forma pragmática tres conjuntos de políticas. El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias– consistentes y flexibles, destinadas tanto a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas o que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos más relevantes (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y bursátiles durante los períodos de bonanza, como a facilitar la reactivación durante las crisis. El segundo es un riguroso sistema de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con una clara orientación anticíclica, que establezca normas más estrictas en los períodos de euforia financiera para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios durante estos períodos. El tercer elemento es una "política de pasivos" destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado (Ocampo, 2001a: 32).

La conducción apropiada de las políticas antedichas, y los buenos resultados de las mismas, dependen crucialmente de la ruptura de las asimetrías que prevalecen en el sistema financiero internacional al que antes se hizo referencia.

En consideraciones previas se mencionó la necesidad y la importancia de contar con cooperación internacional para el financiamiento

a largo plazo del desarrollo. Se agregan ahora argumentos según los cuales también se requiere respaldo para las políticas económicas anticíclicas, y muy en particular, respaldo que provenga de una institucionalidad internacional apropiada.

Desde otro ángulo, la regulación de los mercados financieros internacionales se configura como un elemento esencial a considerar en una agenda internacional de negociaciones conducente, y como una meta de real interés para los países en desarrollo.

La cuestión del Estado

En su última obra, Prebisch (1981: 257) reitera y enfatiza sus puntos de vista sobre la importancia del mercado, pero no sin destacar su falta de horizonte social (de equidad) y de horizonte temporal.

Este señalamiento puede vincularse a las consideraciones precedentes y servir de base para sintetizarlas. Por un lado, la falta de horizonte social aparece reflejada en la reiteración de la heterogeneidad, o en otros términos, en los problemas ocupacionales que el actual paradigma tecno-económico agudiza, y que pasan a configurase como perdurables. Por otro, la falta de horizonte temporal expresa un rezago tecnológico también reiterado, que induce tendencias a limitar o trabar la expansión económica por la vía del escollo externo.

Se entiende, pues, que obviar las insuficiencias del mercado a las que alude Prebisch equivale a superar la heterogeneidad y el rezago mencionados. Como se vio previamente, ello implica emprender ciertos patrones de cambio de la estructura productiva de la periferia, que conllevan cambios compatibles en su inserción internacional y, asimismo, mutaciones en la estructura de la ocupación también compatibles, que a la vez contemplen alzas sucesivas de la productividad del trabajo en las diversas "capas técnicas" componentes de dicha estructura.

Por su propia índole, el enfoque estructuralista supone que el mercado carece de aptitud para realizar por sí solo ese conjunto de transformaciones. Al respecto, se ha afirmado que la teoría de la "CEPAL [que lo representa] puede ser interpretada como un intento temprano de adaptar la economía ortodoxa a condiciones de falla sistémica de mercado" (Fitzgerald, 1998: 60). Aquí se aduce que las postulaciones del estructuralismo latinoamericano son de otra naturaleza: no se refieren a tales imperfecciones, sino a la consecución de ciertas transformaciones estructurales que el mercado –aun cuando sus imperfecciones se corrijan– es incapaz de lograr.

El enfoque mencionado resulta, así, "no reduccionista" (Vercelli, 1994), en el sentido de que no limita los tipos, funciones y comportamientos de los agentes considerados a aquellos que ejercen una supuesta racionalidad económica, en esencia relacionada con las orientacio-

nes que brindan los mercados. Y en conexión con ello, en tanto implica reconocer que el análisis de los fenómenos económicos, aun cuando comience abstrayéndolos, a la larga ha de insertarse en un marco más amplio de fenómenos sociales y políticos.

Desde esta perspectiva, la cuestión del Estado adquiere especial relevancia. Atañe en forma directa al papel que este ha de desempeñar en la conducción económica y, más en general, en el diseño y consecución de objetivos a la vez económicos y sociales. Este tema clave del papel del Estado se encuentra estrechamente ligado a otros dos: las relaciones sociopolíticas que le sirven de base de sustentación; y las relaciones geopolíticas en que se encuentra inmerso.

La consideración de estos temas, cuya complejidad se ha visto acentuada por el reciente proceso de globalización, excede en mucho las posibilidades de estas notas. Sin embargo, con las precauciones sugeridas por la salvedad anterior, se realizan breves referencias a ciertos puntos de vista que parecen ser convergentes en las discusiones actuales sobre la crisis del desarrollo latinoamericano.

De la mano del proceso de globalización se ha venido produciendo una presencia renovada e intensificada de capitales e intereses foráneos al interior de los países de la región; y esto en el sentido de que la misma se verifica en más ramas y sectores, y en particular en los financieros, con niveles de concentración también mucho mayores. Dada su índole y magnitud, dicha presencia resulta acompañada por un reencuadramiento de las relaciones sociopolíticas, que abarca no sólo a las que se constituyen entre clases y grupos internos, sino también a las relaciones de estos con grupos e intereses foráneos. Cambian, por ejemplo, el peso relativo y los patrones de conexión entre intereses productivos y/o financieros atados a los grandes capitales transnacionalizados, y aquellos cuyas raíces siguen siendo esencialmente territoriales. Asimismo, los nuevos patrones tecnológicos, pero también la fuerza negociadora que adquieren los capitales altamente concentrados –incluso en el ámbito de sus nexos con agentes públicos debilitados– inciden en las relaciones capital-trabajo, mermando la capacidad de presión del poder sindical y la eficacia alcanzada en su ejercicio[13].

Puesto en otros términos, al alterarse cierta relación estructural externa básica se trastocan los fundamentos de la hegemonía política preexistente. Pero esa alteración revulsiva de las bases del poder polí-

---

13 Sorprende la simultaneidad con que se procura impulsar la flexibilización de los mercados de trabajo en distintos países de la región latinoamericana. Más allá de las variantes en las propuestas, parece claro que –en los hechos y en mayor o menor grado– ellas se asocian al debilitamiento del poder sindical. Con matices propios, diversos aspectos de las propuestas flexibilizadoras son tratados en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Banco Mundial: 1995).

tico resulta indisociable de las relaciones geopolíticas en las que este se inscribe. Los grandes centros de poder suelen presentar sus propias posiciones como fundamento racional de la geopolítica. Con base en dichas posiciones, se impulsan cambios en las regulaciones de la economía mundial, implementados con la mediación y el apoyo de los organismos internacionales de mayor relevancia.

También se reconoce que la concreción de estos cambios viene generando hondas repercusiones en los países periféricos. Por un lado, persisten para ellos "enormes asimetrías en las condiciones vigentes en el comercio internacional", al tiempo que no se ha avanzado "en la construcción de una nueva arquitectura del sistema financiero global" (Faria et al., 2000: 18).

Dichos países se ven, pues, subsumidos en pautas atenuadas y flexibles de control de la inversión extranjera directa y de los movimientos del capital financiero. La consecuente acentuación de su vulnerabilidad externa trae consigo una reducción de los márgenes de maniobra de los estados, que resultan en especial restringidos en distintos ámbitos de las políticas macroeconómicas de corto plazo[14].

En síntesis, de consuno con el reciente proceso de globalización, se modifican significativamente las relaciones sociopolíticas, oscureciendo y haciendo más complejos los caminos apropiados para su transformación ulterior. Mirados desde la perspectiva de los países periféricos, los cambios concomitantes en las relaciones geopolíticas parecen resultarles desfavorables, en una nueva correlación de fuerzas que conlleva el aumento de las dificultades para concertar una estrategia propia de negociación internacional. Estas dos mutaciones se asocian a una tercera: en contraste con la reconocida necesidad de un intervencionismo decidido, el papel del Estado viene reformulándose a base de posturas que, en mayor o menor medida, se aproximan a las minimalistas, de las que se derivan efectos desfavorables para la conducción económica y el desarrollo, así como para la mejora de las condiciones de fuerte inequidad social[15].

El precedente es un párrafo de negativas. Como contracara de ellas, cabe esbozar ciertas consideraciones sobre los caminos por transitar, marcados ciertamente por graves obstáculos. En los días que corren, la reformulación de las estrategias de desarrollo ha de comenzar

---

14 Ffrench-Davis (1999) hace una revisión de esas políticas en la experiencia latinoamericana reciente.

15 Entre los enfoques que redefinen el rol del Estado en aras de impulsar estrategias de desarrollo con "orientación de mercado" cabe mencionar el del *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Banco Mundial, 1997). Por su parte, Evans (1996) presenta una revisión de los enfoques recientes sobre el papel del Estado en el desarrollo.

por el planteo explícito de ecuaciones políticas y geopolíticas. Es decir, por la búsqueda de acuerdos internos amplios e inclusivos, y en conexión con ello, por la articulación de consensos entre países que atenúen su debilidad y favorezcan la defensa de sus posiciones en la negociación internacional. Esos acuerdos y consensos constituyen el sustrato de una redefinición conducente del papel del Estado, a la cual, sin embargo, no ha de ser ajeno el aprovechamiento de la autonomía relativa del propio Estado. Esta última se configura también como relevante para delinear los nuevos marcos jurídico-institucionales que su accionar demanda, a su vez relacionados con la consolidación de la democracia y con la profundización de sus contenidos.

Bibliografía

Aghion, P. y Howitt, P. 1992 "A model of growth through creative destruction" en *Econometrica*, Vol. 2, Nº 60.

Banco Mundial 1995 *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Washington DC: Banco Mundial).

Banco Mundial 1997 *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Washington DC: Banco Mundial).

Banco Mundial 1999 *World Development Statistics Databank* (Washington DC: Banco Mundial).

Bittencourt, G. 2001 "Inversión extranjera y restricción externa al desarrollo en el MERCOSUR", Jornada Nacional sobre Desenvolvimento, Río de Janeiro, 30 de agosto.

CEPAL 1996 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (Santiago de Chile: CEPAL) LC/G 1898.

Dosi, G. y Fabiani, S. 1994 "Convergence and divergence in the long term growth of open economies" en Silverberg, G. y Soete, L. (eds.) *The economics of growth and technical change: technologies, nations, agents* (Londres: Edward Elgar).

Evans, P. 1996 "El Estado como problema y como solución" en *Desarrollo económico*, Nº 140.

Faria, V. et al. 2000 "Preparando o Brasil para o século XXI", Presidencia de la República, Brasilia.

Ffrench-Davis, R. 1999 *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina* (Santiago de Chile: Mc Graw Hill/ Interamericana).

Fitzgerald, V. 1998 "La CEPAL y la teoría de la industrialización" en *Revista de la CEPAL*, número extrordinario, LC/G. 2037-P.

Freeman, Ch. 1992 *The economics of hope: essays on technical change, economic growth and the environment* (Londres: Pinter Publishers).

Hounie, A. et al. 1999 "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento" en *Revista de la CEPAL*, Nº 68, agosto.

Humphrey, J. 2001 "Opportunities for SMEs in developing countries to upgrade in the global economy", Institute of Development Studies, Sussex, SEED Working Paper.

Katz, L. y Murphy, K. 1992 "Changes in the structure of wages 1963-87: supply and demand factors" en *Quarterly Journal of Economics*, Nº 107.

Lundvall, B. 1992 *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning* (Londres: Pinter Publishers).

Mytelka, L. 2000 "Local systems of innovation in a globalized world economy" en *Industry and Innovation*, Vol. 7, Nº 1.

Nelson, R. R. y Winter, S. 1982 *An evolutionary theory of economic change* (Cambridge: The Belknap Press-Harvard University Press).

Ocampo, J. A. 2001a "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI" en *Revista de la CEPAL*, Nº 75.

Ocampo, J. A. 2001b "Retomar la agenda del desarrollo" en *Revista de la CEPAL*, Nº 74.

Pérez, C. 1996 "Las nuevas tecnologías. Una visión de conjunto" en Ominami, C. (ed.) *La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

Prebisch, R. 1953 "Exposición en el V período de sesiones de la CEPAL" en *El Trimestre Económico*, Vol. 20, Nº 2.

Prebisch, R. 1981 *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Rodríguez, O. 1981 *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL* (México DF: Siglo XXI).

Romer, P. 1990 "Endogenous technical change" en *Journal of Political Economy* (Illinois: The University of Chicago Press).

Solow, R. 1956 "A contribution to the theory of economic growth" en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, Nº 1.

Vercelli, A. 1994 "Por uma macroeconomia nao reducionista: uma perspectiva de longo prazo " en *Revista Economia e Sociedade* (Campinas: Instituto de Economia-UNICAMP) Nº 3.

Verspagen, B. 1993 *Uneven growth between interdependent economies. An evolutionary view on technology gaps, trade and growth* (Aldershot: Avebury).

Sunkel, Osvaldo. **En busca del desarrollo perdido.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/27Sunkel.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Osvaldo Sunkel*

En busca del desarrollo perdido

Introducción

En un homenaje a Celso Furtado no puede faltar la perspectiva histórica. Como él nos enseñó tan convincentemente a través de toda su obra, sin esa dimensión, entendida en toda su amplitud sincrónica y diacrónica, no hay manera de comprender una realidad determinada ni menos de percibir los desafíos que entraña. Lo que sigue es un intento de colocar el auge contemporáneo del neoliberalismo y la globalización en esa perspectiva.

El cataclismo socioeconómico y político que en la primera mitad del siglo XX significaron las dos guerras mundiales y la Gran Depresión de los años treinta acabó con la notable fase de expansión global del capitalismo internacional librecambista, que había prevalecido durante la mayor parte del siglo XIX bajo la égida del imperio británico y la libra esterlina. Como consecuencia del colapso del sistema financiero y comercial internacional y de las crisis económicas nacionales, caracterizadas entre otras cosas por un desempleo masivo, los estados adoptaron políticas económicas nacionales que favorecieran la recuperación económica

* Investigador del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Director del Programa de Desarrollo Sustentable de la misma unidad académica.

y del empleo mediante la expansión del gasto y la inversión públicos y el control de las transacciones comerciales y financieras internacionales.

Fue el inicio de una nueva época de tintes nacionalistas, radicalmente diferenciada de la anterior era librecambista, que se caracterizó en los países industrializados por la adopción generalizada de políticas económicas dirigidas a asegurar el crecimiento de la economía y el pleno empleo, y de políticas sociales destinadas a mejorar las condiciones de salud, educación, vivienda y previsión social de las clases medias y obreras. Es lo que llegó a llamarse el Estado de Bienestar.

El gran objetivo que se plantearon los gobiernos y las sociedades de América Latina en esa época, al igual que las demás regiones subdesarrolladas del mundo, fue la superación de su condición de subdesarrollo. Para ello, concentraron prioritariamente sus esfuerzos en sus sectores productivos más rezagados (industria, transportes, comunicaciones y energía) y también, en alguna medida, en los sectores sociales. Los logros socioeconómicos que se alcanzaron con esas orientaciones de política económica entre las décadas del cincuenta y el setenta en materia de industrialización, modernización y mejoramiento social fueron considerables en la mayoría de los países de la región.

Sin embargo, dicho proceso se agotó y entró en crisis en la década del setenta por diversas causas: la persistencia o agravamiento de serios desequilibrios económicos, sociales y políticos internos; la influencia de las profundas crisis económicas, energéticas y financieras internacionales; la aceleración de los fenómenos emergentes interrelacionados de la globalización y la nueva revolución tecnológica; y, muy en particular, el surgimiento y predominio de la ideología y la praxis neoliberales, que, si bien ya habían aparecido en algunos países en la década del setenta, se generalizaron después de la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta.

Así, en esa década concluyó el ciclo estatista y se inició una etapa en la que el objetivo del desarrollo socioeconómico, que se había concebido como una tarea prioritaria de largo plazo a ser impulsada fundamentalmente desde la esfera estatal, fue reemplazado por una preocupación prioritaria respecto de la estabilidad monetaria y financiera. Al correspondiente e inevitable ajuste macroeconómico de corto plazo siguió un proceso de reestructuración institucional destinado a lograr la apertura externa, la liberalización y desregulación de los mercados y la privatización de las empresas y servicios públicos, con la correspondiente *jibarización* del Estado. La tarea del desarrollo quedó en manos del mercado y la empresa privada, con un rol subsidiario para el Estado. El retorno al librecambismo decimonónico.

Esta nueva fase de profundas transformaciones y reorganizaciones estructurales lleva ya entre dos y tres décadas, dependiendo de los países. Los resultados han sido dispares y contradictorios. Los más

positivos se refieren a la recuperación del crecimiento económico después de la "década perdida" de los ochenta, al fuerte incremento de las exportaciones, al incremento del gasto social, al abatimiento de la inflación y al logro de razonables equilibrios macroeconómicos. Los más negativos, con unas pocas excepciones, se refieren a que aquella recuperación del crecimiento ha sido sumamente modesta y extremadamente inestable, y el ingreso per cápita sólo ha aumentado marginalmente, de manera que los elevados niveles de pobreza prevalecientes no han variado mayormente, mientras la distribución del ingreso ha tendido a empeorar. Persiste así un severo y preocupante deterioro social, que se ha traducido en situaciones crecientemente conflictivas, tanto en la convivencia ciudadana cotidiana como en lo social y político, todo lo cual amenaza la supervivencia de los regímenes democráticos que se han generalizado en América Latina en este mismo período.

La controversia se polariza entre los partidarios de insistir en el neoliberalismo, quienes sobre la base de los logros alcanzados y pidiendo paciencia y "reformas institucionales de segunda generación" avizoran un futuro esplendor, y sus críticos, que en virtud de los mediocres resultados económicos observados y las preocupantes consecuencias sociales y políticas anticipan situaciones cada vez más graves. De esta manera, el debate cultural, sociopolítico y económico contemporáneo, que se caracteriza por un reduccionismo ahistórico que opone dicotómicamente Estado y mercado, se encuentra estancado.

El contexto histórico e internacional

Para contribuir a superar esas visiones maniqueas conviene recordar que el estatismo comenzó a reinar desde mediados del siglo pasado como consecuencia de las dos guerras mundiales y de la profunda crisis económica y sociopolítica internacional de los años treinta. Tomó su forma más extrema en la Unión Soviética y los demás países del bloque socialista, que adoptaron la planificación económica estatal centralizada y el control sociopolítico y cultural del Partido Comunista con el fin de crear un aparato productivo moderno en sociedades muy atrasadas.

En el mundo capitalista desarrollado la respuesta fue variada, lo que constituye un importante antecedente y una lección para nuestra situación actual. Durante un breve período, en las llamadas potencias del Eje (Alemania, Italia, Japón y, por bastante más tiempo, en España) prevaleció también un partido único nacionalsocialista o fascista en lo político, y una estrecha asociación planificada de Estado y gran empresa capitalista en lo económico.

La versión estadocéntrica más moderada, que buscaba combinar Estado con mercado y democracia, de inspiración keynesiana, se dio en los países industriales de América del Norte y Europa, con fuerte

énfasis en el crecimiento económico, el empleo y la redistribución del ingreso: el llamado Estado de Bienestar. En Estados Unidos fue el New Deal, con el objetivo principal del pleno empleo, aunque también, como en Europa, con fuerte subsidio al sector agropecuario y grandes proyectos de desarrollo regional.

En Europa, en la posguerra, el estatismo se plasmó en variaciones sobre el tema del Estado de Bienestar: el socialismo laborista británico, las socialdemocracias noreuropeas y las economías sociales de mercado demócrata-cristianas, principalmente en Alemania e Italia. Todas se centraban en el pleno empleo, la provisión de servicios sociales públicos y, en mayor o menor medida, la estatización de las empresas de servicios de infraestructura. Con un agregado trascendental: la integración europea.

En el Tercer Mundo –los países subdesarrollados– el estatismo tomó la forma del desarrollismo, con gran variabilidad de los grados de estatización y mercado. Hubo fuerte intervención y acción del Estado –más que en las economías capitalistas desarrolladas– pero sin suprimir el mercado. Aunque se trató de planificar el desarrollo económico dentro del contexto capitalista, hubo más planes que planificación efectiva, con propiedad privada y pública de los medios de producción y mercados más o menos intervenidos. Los principales objetivos eran la industrialización, la integración del mercado interno, la inversión en infraestructura, la modernización de la agricultura y las políticas sociales. En lo político, un amplio espectro y alternancia entre intentos más o menos logrados de democracia y dictadura.

La concepción estatizante de apoyo a las políticas desarrollistas también abarcó las relaciones internacionales. Las instituciones de Bretton Woods (FMI, BM, GATT), los bancos regionales de financiamiento del desarrollo y las instituciones de cooperación internacional constituyeron un sistema público de relaciones económicas internacionales encargadas de reemplazar los flujos financieros y de inversión privados que habían desaparecido con la Gran Depresión, y rescatar el comercio internacional del proteccionismo.

Lejos de la leyenda negra que se ha difundido sobre los desastres que estas políticas habrían ocasionado, desde fines de los años cuarenta, en todas las áreas del mundo, incluyendo América Latina, se experimentó la fase más exitosa de crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de la que se tenga registro histórico. En nuestra región se duplicó con creces el ingreso per cápita, hubo progresos notables en los indicadores sociales, se redujo la pobreza, aumentó la productividad y se expandió, modernizó y diversificó considerablemente la capacidad productiva. Sin embargo, como ya se señaló, este ciclo llegó a su fin en los años setenta por múltiples motivos. Enorme influencia sobre el fin de esta etapa tuvo también la presencia creciente de una nueva y po-

derosa institución capitalista –la Corporación Transnacional–, así como la reconstitución del mercado financiero privado internacional y una nueva revolución tecnológica; en definitiva, la eclosión del fenómeno de la globalización, sobre el que volveremos más adelante.

El péndulo binario entre Estado y mercado se volcó desde entonces hacia el mercado. La era del fundamentalismo mercadocéntrico comenzó en 1975 en Chile, cuando los llamados "Chicago Boys" fueron puestos a cargo de la política económica del gobierno militar. Se confirmó después con los gobiernos de Reagan en EE.UU. y Thatcher en Gran Bretaña, y se propagó al mundo entero.

En su expresión internacional, la concepción mercadocéntrica se apoya en –y promueve– la globalización, tanto en cuanto fenómeno objetivo y real como, sobre todo, en su dimensión normativa de propuesta ideológica. Ello coincide con la gigantesca expansión del sistema financiero privado internacional, que ha relegado a un plano muy secundario al antiguo sistema público de relaciones internacionales, dando lugar también a una suerte de privatización del mercado mundial y a una situación caracterizada por un vacío de gobernabilidad y una gran inestabilidad.

Actualmente se reconoce que los resultados de este nuevo ciclo neoliberal dejan mucho que desear. En el mejor de los casos (el chileno), no obstante un crecimiento económico excepcional durante más de una década y media, la población muestra desafección sociocultural y política. Claramente, no sólo de incrementos del PIB vive la población.

En el resto de América Latina y en el mundo en general, los resultados son sumamente preocupantes: crecimiento económico insuficiente y altamente inestable; fuerte concentración del poder económico; aguda y creciente desigualdad tanto en los propios países desarrollados como en los subdesarrollados y una cada vez más abrumadora distancia entre ellos; pérdida de los bienes y espacios públicos, con fuerte exclusión social, pobreza y deterioro ambiental. La democracia, el principal logro político, también se ha ido desvirtuando y está severamente amenazada en muchos países.

La preocupación prioritaria por el desarrollo económico y la industrialización, que había prevalecido luego de la Segunda Guerra Mundial, desapareció de la agenda pública en los años setenta. Debido a la ilimitada confianza en las políticas neoliberales de ajuste y reestructuración adoptadas en ese período, el tema de las perspectivas del desarrollo socioeconómico de América Latina a más largo plazo continuó brillando por su ausencia en la última década. La excepción fueron los planteamientos de la CEPAL sobre "crecimiento con equidad" y el neo-estructuralismo promovido por algunos autores, que no tuvieron mayor acogida, salvo parcialmente en Chile con el retorno de la democracia.

Hasta hace poco, el tema del desarrollo carecía de todo interés y sentido para gran parte de la elite y tecnocracia gobernantes de la

región, y para la comunidad internacional privada y pública que las apoya y con la que se identifican. En su discurso único y dominante, se afirmaba en forma explícita y reiterada que el colapso del mundo socialista y la globalización del sistema internacional estaban configurando la superación de las ideologías tradicionales, imponiéndose la democracia liberal en lo político, y el sistema de mercado, en su versión neoliberal, en lo económico.

De esta manera se suponía que la sostenibilidad del desarrollo estaba plenamente asegurada en virtud del supuestamente reconocido potencial de crecimiento de la economía capitalista globalizada y de la implantación del régimen democrático.

Frente a este discurso triunfalista, apoyado en parte en realidades históricas incontrovertibles, los sectores progresistas, de centroizquierda, socialistas y humanistas reaccionan con escepticismo, pero quedan en verdad descolocados, confusos y perplejos. Sin embargo, en la medida en que el triunfalismo neoliberal enfrenta en su trayectoria realidades cada vez más complicadas y bastante menos exitosas que las esperadas, se abre nuevamente un espacio para la reflexión crítica y las propuestas alternativas.

Globalización y neoliberalismo: ideología y realidad

Lo primero que conviene precisar es que dichas ideas constituyen en realidad una nueva ideología, la del fin de las ideologías. Según esta, se habría llegado a una estación terminal del proceso histórico, la fase final y superior del capitalismo. Este discurso comienza a debilitarse ante una realidad que lo desacredita crecientemente. La democracia, lejos de afirmarse y profundizarse, está en peligro, y, aunque se mantenga su formalidad, se está desvirtuando en muchos países. El crecimiento económico no llega a la mitad de las tasas que prevalecieron en las décadas del cincuenta y sesenta del siglo pasado. Además, depende como nunca del ahorro externo y la inversión extranjera, con lo que se hace sumamente inestable, como ha quedado demostrado en forma reiterada con las repercusiones de la crisis financiera asiática. En muchos países, las condiciones sociales continúan siendo peores que en los años setenta y se hacen crecientemente insoportables. Las protestas sociales irrumpen con violencia, mientras las conductas individuales y colectivas antisistémicas (narcotráfico, drogadicción, violencia, corrupción) se extienden y agudizan, convirtiéndose en serios problemas de gobernabilidad.

Pero no solamente en América Latina hay problemas. En EE.UU. e Inglaterra, los dos países anglosajones que se exhiben como modelos de la nueva era del neoliberalismo, si bien se ha recuperado el crecimiento, la distribución del ingreso y la pobreza han empeorado notoriamente. En Europa prevalece el estancamiento y el desempleo ha

alcanzado niveles sin precedentes desde la Gran Depresión. En el plano internacional, cuatro de las características centrales son el crecimiento mediocre de la economía, la incontrolable volatilidad financiera, la extrema debilidad de la institucionalidad pública internacional y el empeoramiento sostenido de la distribución del ingreso mundial.

Cuando se examina esta última tendencia a la luz de aquellas de la población mundial, se puede anticipar que en breve habrá pequeños islotes de extrema riqueza en los países de la OCDE para alrededor del 15% de los habitantes del planeta, que disfrutarán de cuatro quintas partes del ingreso mundial, sobre los cuales presionarán la pobreza relativa y absoluta de la inmensa mayoría del 85% restante, que tiene que sobrevivir con sólo un quinto del ingreso mundial .

A la luz de estos y otros antecedentes similares –entre los cuales debe contemplarse el de los riesgos crecientes a los que está siendo sometido el equilibrio eco-sistémico del planeta en virtud del fenómeno del calentamiento global de la atmósfera–, es conveniente colocar los fenómenos de la globalización y del neoliberalismo en un claro contraste entre aquella ideología triunfalista y esta realidad objetiva. Hemos estado sometidos y sumergidos en un baño ideológico de gran intensidad que nos ha impedido distinguir entre lo que es y lo que algunos quisieran que fuera, justificados, paradojalmente, en función de un pretendido fin de las ideologías. El ideal del Estado mínimo y el mercado máximo, así como la identificación de globalización y neoliberalismo con modernización, progreso y desarrollo, es una peligrosa trampa ideológica que nos impide ver la realidad y reaccionar.

Igual cosa ocurre con la idea de que estamos en una nueva realidad inmodificable, la mejor de todas las posibles, sin opciones ni alternativas, a la que sólo cabe apoyar. Todo esto está muy reforzado por los medios internacionales de comunicación masiva, fundamentalmente la prensa económica especializada, así como por gran parte de la tecnocracia y la profesión económica. En estas circunstancias, hay una necesidad imperiosa de desarrollar una visión crítica de esta sesgada situación intelectual que estamos viviendo.

En contraste con la visión mecanicista y lineal del Fin de la Historia articulada por Fukuyama, considero más fructífero explorar con un enfoque dialéctico una hipótesis parecida, respetuosa de las nuevas realidades contemporáneas, pero que no tiene carácter determinista, es mucho menos ambiciosa y está desprovista de ropajes ideológicos y mesiánicos. De acuerdo con esta hipótesis, el mundo estaría pasando por una fase histórica en la que, efectivamente, por múltiples y poderosos motivos internos e internacionales, se acentúa notablemente el predominio de la teoría y la praxis de la democracia liberal en lo político, y del sistema de mercado en lo económico. Pero el futuro no está predeterminado; para bien y para mal, continúa abierto, tanto para los países desarrollados como especial-

mente para los que, como los nuestros, aún tienen mucho camino por recorrer antes de alcanzar aquel estado ideal. Suponiendo, además, que están en la vía correcta y no en un desvío, como parecen sugerirlo los preocupantes síntomas socioeconómicos y políticos prevalecientes.

Esta manera de conceptualizar la realidad actual le atribuye una temporalidad histórica de carácter más bien cíclico y dialéctico, y diferencia, además, entre los países centrales y los periféricos. Esto tiene, al menos, dos implicaciones especialmente significativas. Una, que el futuro no está, de ninguna manera, predeterminado desde ahora y para siempre, y que siguen, por consiguiente, existiendo alternativas. Por tanto, concebir utopías y elaborar visiones y programas alternativos de futuro continúa siendo un ejercicio no sólo posible y útil, sino extremadamente necesario y urgente. De hecho, esta es tal vez la tarea más importante y urgente que debiera autoimponerse la intelectualidad progresista. Ello tiene importantes consecuencias, en especial para los partidos políticos y las generaciones más jóvenes, que en ausencia de una perspectiva de esta naturaleza han sido desmovilizados en su accionar político e ideológico.

La segunda implicación es igualmente significativa. Un mínimo de realismo, que no debe confundirse con pragmatismo oportunista, obliga a reconocer que, efectivamente, en la fase histórica actual las condiciones objetivas y subjetivas impulsan y propenden al establecimiento y fortalecimiento del régimen democrático, la economía capitalista y el mercado. Pero ello no quiere decir que haya una sola y única versión de democracia liberal y de economía de mercado, como la que existe en el mundo anglosajón, que es la que específicamente se pregona como modelo exclusivo e ideal.

Aparte de que –aunque el mercado se expanda velozmente– el dirigismo estatal sigue vigente en varios países, y entre ellos nada menos que en China, hay en el mundo contemporáneo una variedad de situaciones muy diferentes del capitalismo individualista anglosajón. Es, desde luego, el caso de los capitalismos "administrados", ya sea en formas cooperativas, como en Alemania, Francia, Austria, Italia o Suecia, o corporativas, como en Japón, Taiwán, Corea o Singapur. Y está todo el ex mundo socialista y los países de tradición más estatista, como los latinoamericanos, que se encuentran en procesos abiertos muy diversos y en distintas etapas de difícil, compleja y diferenciada transición.

Esta constatación también tiene profundas implicaciones políticas prácticas. Significa que, reconociendo las orientaciones generales que la realidad y las corrientes de pensamiento dominantes intentan imponer, es posible y necesario explorar los matices, las variantes y las alternativas que corresponden con mayor propiedad a las tradiciones históricas, las nuevas realidades contemporáneas y las perspectivas y proyectos futuros de nuestros países.

La globalización no plantea la cuestión general de la sobrevivencia del Estado-nación, como se nos quiere hacer creer, sino mucho más específicamente la continuidad sociocultural de las sociedades nacionales relativamente exitosas estructuradas en el período de posguerra sobre la base de formas diversas de economía mixta y ensayos más o menos logrados de Estados de Bienestar y desarrollistas. Esa experiencia se caracterizó por la búsqueda de una complementación sinérgica del accionar del Estado y el mercado, en contraste con las alternativas neoliberal o socialista. La modernización no puede consistir en retroceder al capitalismo salvaje, sin contrapeso social, característico del siglo XIX, ni tampoco al estatismo burocrático en sus versiones más o menos opresivas y paralizantes de la posguerra.

El gran desafío prioritario es la recuperación de la política como acción pública innovadora para establecer un nuevo equilibrio que logre complementar Estado y mercado en el contexto de la globalización.

La intelectualidad latinoamericana ha estado demasiado ausente en esta tarea. En el plano económico, el campo ha sido copado por los exégetas tradicionales del neoliberalismo, por conversos más o menos agresivos o vergonzantes y por opositores con frecuencia obsoletos que se atrincheran exclusivamente en la denuncia y la nostalgia. Pocos fueron los aportes que proponen alternativas al neoliberalismo, como es el caso del neo-estructuralismo latinoamericano. No obstante la riqueza del pensamiento económico-social latinoamericano heredado del pasado, ampliamente reconocido en la literatura especializada universal, hay una relativa carencia de un pensamiento regional renovado, que reconociendo las cambiadas realidades actuales no renuncie, sin embargo, en aras de un pragmatismo oportunista, a sus fundamentos, raíces y experiencia históricos, valóricos, filosóficos y epistemológicos, para desarrollar sobre esta base una capacidad de generar nuevas propuestas.

La globalización: nueva fase de expansión del capitalismo

La globalización es, entonces, la forma en la que se manifiesta en este particular período histórico, y con las características peculiares de esta época, una fase de notable aceleración y ampliación del proceso secular de expansión del capitalismo. Esta tiene dos dimensiones que interesa destacar: la extensiva y la intensiva.

La dimensión extensiva es la territorial, la incorporación de nuevos espacios geográficos a la economía de mercado. El colapso del socialismo ha significado que territorios que estuvieron vedados a la economía de mercado durante más de medio siglo, como los territorios de los países socialistas, se están incorporando al sistema capitalista aceleradamente, por cierto con grandes dificultades e incertidumbres. Pero no son sólo nuevos territorios y nuevas naciones los que se integran al

capitalismo después de haber estado bajo el signo del socialismo. También lo hacen amplias áreas geográficas interiores de estados nacionales capitalistas subdesarrollados que habían quedado semi-marginadas del mercado (como por ejemplo, el caso de la Cuenca Amazónica).

Lo anterior es relativamente obvio. Lo que no es tan obvio, y es mucho más interesante, es la idea de la intensificación del capitalismo, comenzando por el traspaso de empresas y actividades productoras de bienes y servicios tradicionalmente públicos, incluyendo los sociales, al área privada y la esfera del mercado, siguiendo con la penetración en profundidad, en la vida social, de la cultura, del comportamiento, de una impregnación mercantilista e individualista muy intensa en las formas de conducta y los valores de los individuos, las familias, las clases sociales, las instituciones, los gobiernos, los estados. Este es, tal vez, el fenómeno más impresionante en la actualidad.

Otra característica de la globalización es que su dinámica no es lineal sino dialéctica, lo que implica reconocer que cada proceso tiene su contrario, su anti-proceso. Tal es el caso en la concepción marxista, que visualiza el desarrollo histórico del nuevo modo de producción capitalista en contradicción con los modos de producción preexistentes, lo que determina su desarticulación y desplazamiento. Similar es la concepción del ciclo económico de Joseph Schumpeter, que lo concibe como el resultado del proceso de innovación tecnológica, cuya irrupción en oleadas de innovación tiene efectos simultáneamente creadores de nuevas actividades productivas y destructores de las actividades que son desplazadas. Es también la visión de Karl Polanyi, que me parece particularmente apropiada. Cuando Polanyi analiza la gran expansión del capitalismo en el siglo XIX y comienzos del XX, y los profundos efectos desgarradores sobre las sociedades preexistentes que ese proceso tiene, así como los movimientos sociales defensivos y reactivos con los que procuran reaccionar las sociedades –lo que denomina "el doble movimiento"–, creo que describe adecuadamente lo que estamos viviendo de nuevo en la actualidad, en forma tanto o más intensa. Y, curiosamente, en compañía de estos clásicos está nada menos que Michel Camdessus, ex director General del Fondo Monetario Internacional, quien advierte que el proceso de desarrollo capitalista, junto con su tremenda eficiencia expansiva, es brutalmente desgarrador, destructor y desplazador en lo social, y que, por consiguiente, hay un rol esencial para el Estado que es preciso recuperar.

La dinámica dialéctica del proceso de globalización incorpora efectivamente a algunos a las actividades socioeconómicas modernas, mientras desplaza, margina y excluye parcial o totalmente a los restantes. Por eso, salvo condiciones muy excepcionales, la pobreza y la desigualdad persistentes le son inherentes. Por lo tanto, la globalización económica es un proceso desigual, desbalanceado, heterogéneo. Por otra parte, el proceso intensivo de penetración de la cultura capitalista

tiende a generalizarse a todos, tanto a integrados como a excluidos, principalmente como consecuencia de la abrumadora masificación global de los medios de comunicación audiovisuales. Este último proceso de globalización comunicacional genera una amplia integración cultural, virtual o simbólica, que contrasta dramáticamente en la mayoría de la población con una situación socioeconómica precaria que no permite su concreción en la realidad. Este violento contraste entre las fabulosas expectativas virtuales y las desastrosas realidades materiales de la gran masa de marginados contribuye, sin duda, a las tendencias al aumento de las conductas antisistémicas: criminalidad, delincuencia, violencia, drogadicción, narcotráfico, etc., particularmente entre la juventud. Las tan difundidas imágenes de la "aldea global" y sus "ciudadanos globales" comunicados todos por Internet son un mito y una utopía inalcanzable para la inmensa mayoría de la población mundial, que todavía no ha logrado acceder a la electricidad y el teléfono –que existen desde hace más de un siglo–, carece de los niveles de ingresos y educacionales requeridos y sufre de analfabetismo tecnológico.

El anterior examen crítico del fenómeno de la globalización ha pretendido relativizar y colocar en perspectiva histórica este concepto del que tanto se abusa actualmente, sin desconocer de ninguna manera que existe, efectivamente, una nueva realidad en el grado de entrelazamiento internacional en todas las dimensiones de la vida social, una especie de "globalización global". No se puede desconocer, tampoco, que es un proceso acumulativo de larga data, que no es la primera vez que pasa por un ciclo de notables avances, pero que también ha experimentado interrupciones y retrocesos notorios que bien podrían volver a ocurrir en el futuro.

Algunas contradicciones clave

No es posible cubrir la vasta gama de situaciones problemáticas asociadas a los fenómenos de la globalización y de las políticas neoliberales en relación con la sostenibilidad del desarrollo vigente en las próximas décadas. En lo que sigue se destacarán solamente algunas, las que parecen más importantes y que no han obtenido ni remotamente la atención y el debate que merecen.

Un tema esencial en el plano sociopolítico, acentuado con el colapso del socialismo, es que desde hace unas dos décadas estamos en presencia de un proceso masivo y deliberado de desmantelamiento del sistema de solidaridad y protección social público creado durante las décadas de posguerra, del amplio sector público fruto de la acción innovadora del Estado de Bienestar.

En muchos países de América Latina también se realizó una acción económica y sociopolítica en favor del desarrollo económico, la in-

dustrialización y las políticas sociales. Los proyectos se basaron en coaliciones amplias de empresarios, clases medias y clases obreras urbanas organizadas. Esta es la estructura social que ha entrado en crisis con el desmantelamiento y retroceso del Estado y las reformas neoliberales.

Es exactamente lo contrario de lo que Keynes y el desarrollismo habían propuesto para la posguerra: énfasis en la economía nacional real, la industrialización, el empleo pleno, el crecimiento de la producción y de los ingresos distribuidos mediante políticas sociales, con el consiguiente fortalecimiento de las clases medias y obreras. Pero esto no es lo que interesa prioritariamente en la actualidad. Lo que interesa ahora es la estabilidad financiera, los equilibrios macroeconómicos y la menor inflación posible; lo demás, el desarrollo económico y social, vendría de suyo. Sin embargo, la realidad es muy diferente. El mercado financiero internacional, el inmenso poder adquirido por el capital especulativo mundial, acecha todas las oportunidades de ganancia en cualquier parte del mundo. Entre ellas, las que pueden derivarse de las debilidades cambiarias que suelen tener los países que incurren en desequilibrios monetarios, fiscales y de sus cuentas externas, y que requieren por ello de fuertes entradas de capital extranjero para saldarlas.

Para no desencadenar un ataque especulativo contra su moneda, los gobiernos se encuentran entre la espada y la pared. Por una parte, se han visto forzados a reducir –o, cuando menos, a no elevar– sus ingresos tributarios para asegurar que las empresas privadas se mantengan competitivas en un mercado mundial altamente integrado. Por otra parte, para evitar el déficit fiscal han debido comprimir el elevado nivel de gastos que acarreaba el mantenimiento del Estado de Bienestar o el Estado desarrollista. Y esto exige políticas monetarias, fiscales y salariales conservadoras y restrictivas.

Estas son las razones fundamentales reales –más allá de la prédica ideológica neoliberal de la desregulación, liberalización, privatización, apertura y reducción del rol del Estado– de por qué se ha hecho sumamente difícil e imperioso tener políticas nacionales independientes y autónomas a nivel macroeconómico. Esta es también la causa principal real –sin perjuicio de sus indudables aspectos problemáticos– que empuja los intentos de desmantelamiento del Estado de Bienestar, la economía social de mercado, el socialismo, el desarrollismo, la economía mixta de posguerra, la protección de las clases trabajadoras.

En los casos en que ello se ha logrado, se corroe la solidaridad social que se había organizado con mayor o menor eficacia en aquel período, se vacía de contenido intelectual a los partidos políticos que tenían ese tipo de ideología, se destruye la organización de la clase obrera y se deteriora la situación de la clase media. Buena parte de la ampliación y fortalecimiento que consiguieron en esa época la clase media y la clase obrera organizada se logró, precisamente, a través de los servicios y empresas del Estado.

La extensión de la salud pública, el sistema educacional, la vivienda y la previsión social que ofrecía el Estado, así como las empresas públicas, significaba que el propio Estado tenía que ampliarse considerablemente.

El neoliberalismo crea tanta resistencia, desaliento, angustia e inseguridad porque no es simplemente una política económica. Es el instrumento sociocultural a través del cual se busca reemplazar un tipo de sociedad que procuraba un cierto equilibrio entre la eficiencia económica y la solidaridad social, y que se había logrado construir en alguna medida en la posguerra, por otra en donde se exacerban la eficiencia, la competitividad, el individualismo; donde se privilegia extraordinariamente todo lo privado a expensas de lo público. Todo se mercantiliza, y los espacios e intereses públicos desaparecen o se debilitan.

En el ámbito académico e intelectual –que aquí nos interesa centralmente por su función crítica en relación con el plano ideológico–, encontramos a los investigadores que no se han fugado al sector privado desparramados en instituciones precarias y universidades públicas desfinanciadas, sin poder constituir núcleos de reflexión, investigación y docencia sólidos en el área de las ciencias sociales, las ciencias básicas y la cultura.

¿Cómo nos adentramos entonces en el siglo XXI? Yo diría que nos adentramos con el espectro del *apartheid*, porque esta nueva economía, que requiere una enorme capacidad competitiva en su sector exportador, que compite con todo el mundo, con unas tecnologías extraordinariamente intensivas en capital que requieren poca mano de obra de alta calificación y que difunden muy poco empleo en el resto de la economía, es el proyecto que se impulsa con fuerza en muy diversas partes del planeta. Tanto es así que incluso en Europa la exclusión social constituye una de las grandes temáticas del presente, temática que no es muy distinta cualitativa, aunque sí cuantitativamente, de la marginalidad en América Latina.

Se trata de un proceso de creación y destrucción de empleos: cuando se avanza en la creación de nuevas actividades y la racionalización de las existentes, frecuentemente se desplazan las preexistentes, con mucha destrucción de empleo. Los nuevos empleos que se crean son para adultos jóvenes y bien calificados.

El desmantelamiento del aparato estatal, la privatización de los servicios públicos, un crecimiento económico modesto –menos de la mitad del registrado en las épocas de posguerra– sólo mejoran las condiciones de vida de segmentos muy limitados de la sociedad, y excluyen y expulsan a segmentos crecientes, dando lugar a la polarización social.

El proceso en el que se insertan hoy nuestras sociedades fortalece al mercado, al sector privado y su inserción internacional, pero debilita al Estado nacional. Hay un aumento de la eficiencia y la competitividad

de la gran empresa nacional y extranjera. Pero no de las capacidades del Estado, especialmente de los servicios públicos.

Se crea una estabilidad económica superficial y frágil, aumenta o persiste la pobreza y existe una creciente tendencia a la exclusión social, todo ello en agudo contraste con una extraordinaria concentración del ingreso y la riqueza. Se produce una dicotomía en la calidad de los servicios entre quienes acceden al sistema privado y los usuarios del sistema público, cuya calidad empeoró por el debilitamiento del Estado. Asimismo, se fomenta desmesuradamente el consumo mediante una publicidad desorbitada y el crédito fácil, que genera un endeudamiento angustiante. Si bien se logran ciertas mejorías en los niveles de consumo, por otra parte se deteriora la calidad de vida por el aumento, intensificación y desprotección de las jornadas de trabajo, la necesidad de tener varias ocupaciones, las angustias de equilibrar unos ingresos difíciles de obtener con demandas en constante multiplicación. A todo ello se suman crecientes niveles de congestión y contaminación urbanas.

En conclusión, el futuro social de América Latina parece, en general, bastante oscuro.

¿Qué hacer?

No es nada fácil responder a esta pregunta. En lo que sigue esbozaré solamente algunas pistas que me parece conveniente explorar.

Es necesario, en primer lugar, recuperar una visión crítica y de largo plazo, como la que hemos ido elaborando, para apreciar y comprender cabalmente la trascendencia histórica del proceso que estamos viviendo y sus perspectivas. Un aspecto crucial es que las tasas de crecimiento de la región son demasiado inestables y enteramente insuficientes para lograr la creación de los empleos que se necesitan para mejorar la situación social, al mismo tiempo que existe una gran dependencia de los capitales extranjeros y del sistema financiero internacional. La visión de corto plazo que prevalece, sumada a los desequilibrios sociales y sus consecuencias políticas y de seguridad ciudadana, está llevando a una polarización social que genera conductas individuales antisistémicas y movimientos sociales que están poniendo en jaque la gobernabilidad. La violencia, medida por la tasa de homicidios, ha aumentado sustancialmente, convirtiendo a América Latina en una de las regiones más violentas del mundo.

Un eje fundamental en torno al cual gira inevitablemente cualquier conjunto de propuestas es el del rol del Estado. Durante estos años se ha procurado reducir su tamaño, privatizar empresas y servicios públicos, desregular y liberalizar mercados, privilegiar los equilibrios macroeconómicos, descentralizar funciones y mejorar la gestión pública. En la medida en que estos objetivos se van cumpliendo, aparecen nuevas

necesidades y funciones que requieren intervención pública. Es el caso de la supervisión y regulación de actividades que fueron traspasadas al sector privado, y en las que se requiere cautelar el interés público, así como en materia de la responsabilidad del Estado con los sectores sociales y productivos más precarios. Por otra parte, mientras más abiertas son las economías, mayor es la necesidad de protección social del Estado, por la inestabilidad y las exigencias que ello conlleva.

Además, surge la imperiosa necesidad de que el Estado asuma la responsabilidad de contribuir a plantear una visión estratégica nacional de mediano y largo plazo con el fin de servir de marco orientador para reordenar y mantener los incentivos y desincentivos coherentes con esa visión, y comprometer constructivamente, mediante el diálogo y la concertación, a todos los sectores sociales y políticos con esa estrategia. Un Estado organizado eficazmente alrededor de esta función central correspondería a la nueva etapa del desarrollo latinoamericano, caracterizada por los objetivos de profundización democrática y superación de la pobreza y la inequidad. Ello también es necesario para salir de la trayectoria dependiente de productor primario y/o aprovechamiento de mano de obra barata a la que hemos vuelto en gran medida, y que requiere un esfuerzo deliberado de desarrollo y diversificación productiva y exportadora.

¿Hacia dónde se puede mirar para enfrentar esta perspectiva? Me voy a concentrar solamente en dos dimensiones fundamentales: la del Estado nacional y la de la ciudadanía. Deberá quedar para otra ocasión el examen de la dimensión internacional, donde hace falta una radical revisión de la debilitada, asimétrica e ineficaz institucionalidad pública global heredada del pasado y completamente superada por el fenómeno de la privatización de la globalización.

Al nivel del Estado nacional, es inimaginable que se reconstruya el Estado de Bienestar o el desarrollista, que del 10 o 15% del producto dedicado al Estado se pueda llegar al 30 o 40%. Sin embargo, hay un margen sustancial para aumentar la recaudación pública, de bajísimos niveles actuales, y para incrementar su progresividad, tanto en materia de ingresos como de gastos. Así, al abandonar sus funciones productivas directas, el Estado se reduce o se mantiene más pequeño que antes, y ello ha permitido que creciera considerablemente la proporción del gasto social, lo que abre posibilidades de utilizarlo en forma mucho más eficaz y eficiente para mejorar la condición de vida de la población. Pero para darle verdadera eficacia podría ser necesario crear en lo social una institucionalidad equivalente a la que hay en lo económico. Así como hay un Banco Central, un Ministerio de Hacienda y una Dirección de Presupuesto para vigilar los equilibrios macroeconómicos, pienso que –previa reforma radical del Estado– se debería crear una entidad paralela en lo social: un ministerio-banco-presupuesto social

para ocuparse de los equilibrios macrosociales y macropolíticos. En el plano de la ciudadanía, está todo por hacer; esta es una enorme deficiencia de nuestro desarrollo latinoamericano. En contraste con Europa y EE.UU., donde la comunidad local fue armándose históricamente desde los pueblos, las ciudades y las regiones hacia el Estado central, nosotros fuimos creados desde el Estado hacia abajo, herencia de la administración colonial que se mantuvo después de la independencia hasta la actualidad.

Hay, por consiguiente, una enorme tarea de creación de una institucionalidad participativa, a través de la descentralización, la regionalización, la iniciativa local, las organizaciones de base, todo tipo de asociaciones, cooperativas, mutualidades, municipios, juntas de vecinos, organismos de desarrollo social, organizaciones filantrópicas; en fin, una red de instituciones sociales de base. Esta es, tal vez, la tarea más grande que tenemos por delante, que involucra además un profundo cambio cultural.

En la sucesión histórica binaria de Estado y mercado que hemos descripto anteriormente, se ha transitado desde una matriz sociocultural, política y económica estadocéntrica a otra mercadocéntrica, sin percibir que Estado y mercado son sólo medios para un fin superior: el bienestar de las personas, que en su conjunto constituyen la sociedad civil. La cuestión central actual me parece, por ello, la elaboración y aplicación de una concepción sociocéntrica del desarrollo.

Esta exigencia se deriva de un fenómeno que tal vez no ha sido debidamente apreciado. A raíz de los efectos de las transformaciones económicas y sociodemográficas de las últimas décadas, y de las que están en curso en nuestros países y en el mundo entero, la sociedad civil se ha ampliado, fortalecido, diversificado, complejizado y movilizado. Ha ido adquiriendo en ese proceso nuevas formas de articulación y de acción mancomunada, particularmente entre sus segmentos tradicionalmente postergados o marginados, como los étnicos, de género, etarios y de las regiones y comunidades locales, así como en función de nuevas demandas ambientales, de transparencia administrativa, de derechos del consumidor y derechos humanos, que se constituyeron en nuevos actores sociales no tradicionales.

Se trata, entonces, de poner al Estado y al mercado al servicio de la sociedad civil. El fortalecimiento de la ciudadanía requiere un ajuste tanto del Estado como del mercado a las nuevas necesidades de las personas y la sociedad civil.

El concepto de sociedad civil no es fácil de definir, característica que, por lo demás, comparte con los de Estado y mercado, con los que también se traslapa en cierta medida. Pero incluye, según diversas tradiciones intelectuales, líneas temáticas relacionadas con la solidaridad, la asociatividad, la ciudadanía, la participación, el espacio público, el

capital social y la comunidad. Se trata en concreto de instituciones, organizaciones y comportamientos situados entre el Estado, las empresas y las familias, que incluyen las organizaciones sin fines de lucro, las instituciones filantrópicas, los organismos no gubernamentales, los movimientos sociales y políticos, diversas formas de participación, así como los valores y patrones culturales que los caracterizan.

Todo ello constituye el conjunto de pistas que habría que identificar y profundizar para definir acciones y políticas públicas destinadas al fortalecimiento sustentable de la sociedad civil y al mejoramiento de sus formas de relación con el Estado y el mercado, dentro de una nueva concepción sociocéntrica del desarrollo. El reencuentro con la temática del desarrollo requiere, por consiguiente, una visión de conjunto, una visión estratégica, una visión-objetivo, un sentido de misión que refleje lo que la sociedad civil anhela, busca y necesita.

Esta nueva realidad emergente se traduce, por una parte, en demandas económicas insatisfechas derivadas de la pobreza, la inequidad y el deterioro de la calidad de vida, que el mercado es incapaz de satisfacer para la mayoría por su falta de horizonte social, realidad material que contrasta violentamente con la espléndida realidad virtual que promete a todos el omnipresente mensaje mediático. Y, por otra parte, en la contradicción entre los valores y la ética de la democracia –respeto, reconocimiento, participación, ciudadanía, pluralismo, diversidad, solidaridad– y la realidad de amplios sectores sociales emergentes que aspiran a convertirse en actores sociopolíticos y culturales, pero tropiezan con la ausencia de los espacios públicos y los medios adecuados para concretar sus aspiraciones socioculturales y políticas insatisfechas.

En virtud de estas nuevas realidades socioculturales, que son universales, los objetivos y la concepción misma del desarrollo se han venido modificando notablemente desde que este asumiera una posición prioritaria en la agenda internacional, con el fin de la Segunda Guerra Mundial. Inicialmente se identificaba al desarrollo con el crecimiento económico, para luego, en la medida en que dicho crecimiento no respondía a las expectativas, incorporar gradualmente nuevas dimensiones del fenómeno como objetivos explícitos a perseguir: primero, la superación de la pobreza y la inequidad social; posteriormente, la sustentabilidad ambiental; enseguida, la democracia y los derechos humanos; y, más recientemente, la identidad y el pluralismo cultural, así como los valores y la ética.

Simultáneamente, la concepción del desarrollo fue ampliándose desde una perspectiva estrictamente nacional hacia su colocación como un subconjunto dependiente en interacción con el fenómeno del desarrollo global. Esta visión se ha acentuado notablemente en las últimas décadas, con la aceleración, extensión y profundización del proceso de globalización del capitalismo.

Ahora bien, las demandas sociales generales, tanto las internas como las que suscita la globalización, tienen un camino insoslayable de resolución que se da inevitablemente en la esfera de las políticas públicas, es decir, de lo político. Se expresan a partir de los juegos de intereses que movilizan las fuerzas políticas constituidas y las instituciones que enmarcan su accionar, que tratarán de conciliar estas y otras demandas y establecer prioridades políticamente viables para algunas de ellas.

Esto implica superar el modelo mercadocéntrico en aplicación, que en lo que respecta a la periferia viene produciendo crecimientos mediocres y espasmódicos, extrema vulnerabilidad externa, desigualdad y pobreza, y amenazas continuas de crisis económicas y sociopolíticas profundas. Se requiere un patrón de desarrollo sociocéntrico cuyo eje fundamental consista en políticas deliberadas destinadas a responder a las nuevas demandas de la sociedad civil. En especial a la inclusión social, y por ende a la transformación de la estructura ocupacional, ambas articuladas y compatibles con políticas tecnológicas y de transformación de las estructuras productivas, con vistas, además, a una inserción dinámica en la economía internacional en su proceso de acelerada globalización.

El desarrollo es, por tanto, no sólo una cuestión política interna –una articulación amplia y firme de fuerzas sociales y políticas internas con una visión de mediano y largo plazo–, sino también una cuestión de política exterior, de geopolítica, que implica para nuestros países moverse mancomunadamente para contribuir a encauzar el desorden y desgobierno económico mundial y lograr transformaciones institucionales que eliminen el proteccionismo y faciliten el acceso a los mercados de los países industrializados y a la ciencia y la tecnología, a todo lo cual la periferia viene siendo particularmente sensible.

Brevemente, se trata de concebir el desarrollo de otra manera. No como una aspiración "modernizadora" estrecha de algunas elites que se apropian del aparato del Estado para imponerle su visión a la sociedad, sino como el producto de un conjunto de demandas de la sociedad misma, que se articulan y manifiestan democráticamente en lo que podría constituir un nuevo contrato social, y se traducen y adquieren eficacia al nivel del Estado mediante las políticas públicas. La sociedad movilizando al Estado y orientando al imperfecto pero insustituible mercado: de eso se trataría en el enfoque sociocéntrico.

Las consideraciones precedentes poseen, evidentemente, un carácter embrionario y preliminar. Pero, en definitiva, se refieren al tránsito histórico que se ha venido produciendo desde un enfoque estadocéntrico del desarrollo a otro mercadocéntrico, y de este último a un nuevo enfoque sociocéntrico.

En definitiva, el enfoque económico prevaleciente debe ser revisado críticamente a la luz de estas y otras concepciones, y flexibilizado me-

diante propuestas políticas y económicas creativas en materia de deuda externa, reforma del Estado, políticas sociales y de empleo, reinserción internacional, reestructuración productiva y acumulación y progreso técnico, que hagan sostenible tanto la reorganización económica como el proceso de democratización que tan amenazado se ve actualmente.

Las condiciones económicas no pueden constituir un marco dogmático rígido, pero imponen ciertos límites cuya amplitud o estrechez depende de la eficacia, creatividad y responsabilidad con que los actores políticos y los equipos técnicos –incluidos los de los organismos financieros internacionales– logren articular y conducir el proceso político y la reforma económica.

La reforma económica se hizo inevitable y necesaria. Lo que no es inevitable ni necesario es una reforma económica ultraneoliberal, con sus gravísimos costos económicos, sociales, ambientales y políticos. Hay que explorar alternativas más moderadas y menos costosas en cuanto a la forma de instrumentar y aplicar las medidas de política económica necesarias para llevar a cabo las reformas. La posibilidad de aplicarlas depende, en lo fundamental, de la capacidad de la clase política para reconocer su propia crisis de ideas y procedimientos, renovarse radicalmente y comprender que la reforma económica es una necesidad histórica contemporánea, y, a partir de este reconocimiento, para diseñar, estructurar y mantener un acuerdo social y político amplio, destinado en primer lugar a distribuir en forma más equitativa el inevitable costo social del ajuste y la reestructuración y, posteriormente, también sus beneficios.

Existen perplejidad y confusión en los sectores de centroizquierda por el giro neoliberal extremo que con frecuencia ha tomado la política económica. Hay para ello razones objetivas: el colapso del socialismo real; las crisis del desarrollo y de la deuda externa; la formación de economías y sociedades exageradamente estatizadas y burocratizadas en América Latina; los problemas del Estado de Bienestar en los países industriales; y la globalización de la economía y la sociedad, que reduce la libertad de maniobra de la política económica.

No obstante, hay también una poderosa razón ideológica: buena parte de la comunidad académica y la tecnocracia económica nacional e internacional utiliza el enfoque neoclásico positivo, que ha desarrollado la disciplina económica para analizar el funcionamiento del sistema capitalista, como un enfoque normativo (ideológico) destinado a transformar economías más o menos estatizadas en economías de mercado lo menos intervenidas posible.

Sin embargo, reconocer las fallas del Estado y las nuevas realidades nacionales e internacionales –que, entre otras cosas, exigen una dinámica inserción internacional– y aceptar las funciones que en una economía capitalista corresponden al mercado y a la empresa privada

no autoriza a desconocer las fallas del mercado y sus insuficiencias dinámicas, sociales y ambientales, plenamente demostradas por la propia teoría neoclásica. A la luz de estas precisiones, se hace urgentemente necesario un examen sistemático, crítico y tan desapasionado como sea posible de las experiencias de reforma económica realizadas en la región, con el objeto de extraer lecciones positivas para las orientaciones futuras de la política económica y el desarrollo de América Latina.

Es posible que, con base en enfoques pragmáticos y las lecciones de la experiencia, se puedan superar las dicotomías polares y aproximarse las posiciones entre los neoclásicos menos ideologizados y las tesis del desarrollo latinoamericano reformuladas en su versión neoestructuralista. Lo esencial es impregnar las políticas económicas y la institucionalidad pública de solidaridad mediante una amplia participación social, la descentralización, el fortalecimiento de los movimientos sociales y de los actores sociales más débiles, así como de las organizaciones no gubernamentales. Un campo amplio y complejo, que tiene que ver en su esencia con lo que podría denominarse la "ampliación y profundización" de la democracia.

Una manera de interpretar el actual período histórico de transición sería reconocer que se ha sacrificado el desarrollo por la estabilidad financiera, y contrastar la irracionalidad del capitalismo con la inviabilidad del socialismo. ¿Cómo impregnar el capitalismo con las inquietudes públicas y sociales del socialismo sin espantar al empresariado capitalista, evitando al mismo tiempo el autoritarismo burocrático militarizado de derecha o de izquierda y luchando por mayores libertades individuales y sociales? ¿Cómo lograr una síntesis entre la máquina capitalista de crecimiento y la preocupación socialista por mejorar las condiciones de las mayorías oprimidas, explotadas, marginadas y discriminadas? ¿Cómo evitar que el proceso hacia la integración transnacional y la presión por una mayor competitividad se traduzcan en desintegración nacional, económica, social y cultural? ¿Cómo proteger los bienes públicos del asalto privado, burocrático y tecnocrático, como es el caso del medio ambiente, los derechos humanos y la justicia, entre otros?

Tal vez la hebra común de las inquietudes y propuestas en torno a estos temas es la búsqueda de una concepción más radical de la democracia. Una participación más estructurada y más amplia de la sociedad civil fortalecida: menos gigantismo burocrático estatal y empresarial, y un control social más estrecho sobre ambos, ejercido por una cadena reforzada y un tejido más denso de organizaciones ciudadanas, para cumplir funciones públicas y para representar, en particular, a los grupos y sectores más débiles de la sociedad.

Guillén R., Arturo. **La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/28Guillen.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Arturo Guillén R.*

La teoría latinoamericana del desarrollo

Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo**

Introducción

Más de veinte años han pasado desde que América Latina experimentara la crisis de la deuda externa y comenzara a transitar hacia el modelo neoliberal y a trazar su derrotero bajo los parámetros establecidos por el Consenso de Washington.

Es cierto que en los casos de Chile y Argentina el inicio del neoliberalismo está asociado a las dictaduras de Pinochet y de las juntas militares argentinas en la década del setenta. Sin embargo, es un hecho que la crisis de la deuda externa de 1982 marca para nuestros países el fin del modelo de sustitución de importaciones (MSI) y el tránsito hacia un nuevo modelo neoliberal (MN) de economía abierta liderado por las exportaciones. En los ochenta se puede ubicar el comienzo de la globalización neoliberal con el ascenso de los gobiernos conservadores de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en Estados Unidos y Gran Bretaña, respectivamente.

* Profesor-investigador titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa. Jefe del Área de Economía Política. Coordinador de la Red Eurolatinoamericana de Estudios para el Desarrollo Celso Furtado.

** El autor agradece el valioso apoyo brindado por Maritza Granados y Araceli Martínez, ayudantes de investigación del Área de Economía Política de la UAM-Iztapalapa.

En la década del ochenta, el discurso neoliberal generaba consensos. No sólo el capital financiero –así como los grandes grupos privados y los gobiernos de América Latina (Salinas de Gortari en México, Menem en Argentina, Collor de Mello en Brasil) impulsaron decididamente el Consenso de Washington– sino también amplios sectores empresariales y populares se plegaron ideológicamente al modelo, hastiados por más de una década de crisis y inflaciones crónicas y en ascenso.

El MN implicó un giro de 180 grados en el régimen de acumulación y en la política económica. La crisis que aquejaba a América Latina desde los años setenta fue atribuida por los neoliberales a la aplicación de políticas populistas por parte de regímenes estatistas. Todo lo realizado en las décadas anteriores fue considerado erróneo. Había que proceder al borrón y cuenta nueva. Se postulaba que bastaba con abrir cauces en el mercado, mediante la liberalización y desregulación de la economía, para que los desequilibrios se corrigieran y se iniciara una nueva era de crecimiento sostenido.

Con su inserción en la globalización neoliberal, los países de América Latina –se decía– caminarían hacia el progreso y la modernización. El desarrollo sería alcanzado si se dejaba actuar libremente a las fuerzas del mercado, si se abandonaban prácticas proteccionistas y se elevaba la competitividad microeconómica proyectando el sistema productivo hacia los mercados externos. La intervención económica del Estado se consideraba contraproducente, por lo que era conveniente diseñar y aplicar políticas o estrategias dirigistas por parte del Estado; su misión se reducía a mantener condiciones macroeconómicas sanas y establecer un marco legal propicio a la inversión privada.

El objetivo principal de la presente ponencia es examinar cuáles han sido las repercusiones del MN en el proceso de desarrollo de América Latina, tomando como base el caso mexicano. Para ello se parte de los aportes efectuados por la teoría cepalina y de la dependencia, considerados elementos valiosos para emprender el análisis desde la perspectiva de la teoría del desarrollo. En la parte final del texto se efectúan algunas propuestas de estrategia alternativa del desarrollo para que la economía mexicana pueda superar el estancamiento económico en el que se encuentra y reemprenda el camino del desarrollo económico y social.

Hoy, veinte años después de la implantación de aquellas políticas, cuando los países de América Latina se debaten en el estancamiento económico, rodeados de un mar de pobreza y exclusión social, resulta útil reevaluar los aportes de la teoría del desarrollo, sobre todo en su vertiente latinoamericana, para entender los problemas actuales y ofrecer opciones viables para superar la crisis. No se trata de reeditar el MSI ni de sustituir el análisis de la realidad concreta, sino de efectuar

una relectura creativa de la teoría del desarrollo para construir una estrategia alternativa al cuestionado Consenso de Washington.

En primer lugar, retomaremos la discusión sobre el contenido del concepto de desarrollo. A continuación, se ofrece una recapitulación breve de lo que, en opinión del autor, son algunos de los principales aportes de la teoría latinoamericana del desarrollo. Posteriormente se analizan los efectos del modelo neoliberal en el desarrollo de América Latina, tomando como base el caso mexicano. Por último se ofrecen algunas conclusiones.

El concepto de desarrollo

En un trabajo clásico, efectuado a petición de la UNESCO, François Perroux (1984) estableció las diferencias y las interrelaciones entre los conceptos de crecimiento, desarrollo y progreso social. Dichos conceptos aluden a procesos evidentemente vinculados, pero distintos.

El crecimiento, afirmaba Perroux, se refiere al incremento, en una unidad de tiempo, del producto interno bruto de un país determinado, en relación con el número de sus habitantes; es decir que el crecimiento se expresaba en el incremento del ingreso por habitante.

Perroux opinaba que el concepto de crecimiento era un instrumento útil pero oscuro. En primer lugar, presentaba problemas de medición, que se incrementaban en el caso de los países subdesarrollados, donde existían estructuras duales, y por tanto sistemas de precios diferentes, así como amplios sectores atrasados desvinculados del sector moderno de la economía. En segundo lugar, el concepto de crecimiento ocultaba los efectos de la destrucción ecológica y/o el deterioro de los productores directos, además de decir poco o nada sobre las condiciones reales de vida de la mayoría de la población, o sobre la distribución del ingreso entre las distintas clases y grupos sociales (Perroux, 1984).

Pero sobre todo, el concepto de crecimiento y las teorías del crecimiento elaboradas en torno a él dejan de lado los resultados en materia de bienestar social. Siguiendo nuevamente a Perroux (1984: 40), las preguntas clave en torno al crecimiento son:

> Crecimiento ¿Con qué finalidad? ¿Con qué miras? ¿En qué condiciones el crecimiento es provechoso? Crecimiento ¿Para quién? ¿Para algunos miembros de la comunidad internacional o para todos?

En la etapa del modelo primario exportador (MPE) –que vivió América Latina en el amplio período que va, *grosso modo*, desde mediados del siglo XIX a la Gran Depresión de los años treinta– era claro que el crecimiento beneficiaba casi exclusivamente al sector exportador moderno, generalmente controlado por el capital extranjero, y que la capacidad de transmisión de dicho crecimiento al resto del sistema

productivo era mínima. Con el modelo neoliberal, como veremos más adelante, esa historia se repite, con el agravante de que el crecimiento mismo parece estar ausente.

El concepto de desarrollo involucra cambios cualitativos además de cuantitativos. Se trata no solamente de un proceso de acumulación de capital, de mayor productividad del trabajo y de progreso tecnológico, sino también de la *creación de una estructura productiva*, de la relación e interacción de las partes que constituyen esa estructura y del mejoramiento cualitativo de los productores directos, sus capacidades y habilidades, su formación y capacitación (Perroux, 1984).

En el subdesarrollo, lo característico de sus estructuras productivas es la desarticulación y extroversión, rasgos que se conservan y reproducen desde el pasado colonial de los países periféricos. Los sistemas productivos del centro son homogéneos, mientras que los de la periferia son heterogéneos (Rodríguez, 1980). Las economías subdesarrolladas son por definición desarticuladas, es decir, economías que, como afirmaba Perroux (1991: 428), "por razones estructurales están expuestas continuamente a bloqueos de desarrollo o de crecimiento".

Esas características no pueden entenderse al margen de las relaciones centro-periferia. Entre los sistemas productivos del centro y los de la periferia se establecen relaciones de dominación-dependencia y una división internacional del trabajo (DIT) que, aunque cambiante, siempre ha sido favorable a los centros (Furtado, 1976)[1]. La relación con el centro es determinante en la configuración de los sistemas productivos de la periferia, aunque esta, a su vez, forma parte de la lógica de la acumulación de capital de los centros.

Un *sistema productivo nacional* (SPN) es el espacio económico –vale decir, un conjunto articulado y coherente de procesos de producción– donde se genera un excedente económico, susceptible de ser utilizado para la reproducción ampliada del capital (De Bernis, 1985). En el seno de cada sistema productivo existe un conjunto de normas y reglas tecnológicas, monetarias y de precios, por lo que no carece de sentido, como sostiene Perroux (1954: 372), "hablar de estructuras nacionales de precios y de estructuras nacionales de diversas magnitudes globales como consumo, amortización e inversión neta".

El SPN no se limita al espacio geográfico de la nación, sino que se proyecta hacia fuera a otros espacios geográficos, incluyendo la periferia del sistema capitalista. Los espacios económicos no coinciden con

1 "Volvemos a toparnos […] con el problema fundamental ya referido: el comportamiento de las economías subdesarrolladas no puede ser explicado sin que se tomen en cuenta las normas que rigen su inserción en el sistema económico internacional. En conclusión: una teoría del subdesarrollo presupone algunas hipótesis explicativas del fenómeno de la dependencia externa" (Furtado, 1976: 218).

los espacios políticos territoriales. Los países de la periferia constituyen *sistemas productivos dominados*, es decir, espacios desarticulados, prolongación de los *sistemas productivos dominantes* de los centros del sistema capitalista. En muchos sentidos, la periferia se constituyó sin poseer un sistema productivo propio[2].

En otras palabras, como la periferia nace sin sistema productivo, el desarrollo implica la construcción de un sistema productivo articulado y coherente, susceptible de asegurar, por sus propios medios, la reproducción ampliada del capital. Ello conlleva la creación de una *base endógena de acumulación de capital*. Dicho esfuerzo de creación de un sistema productivo es, pues, una tarea histórica e implica la puesta en marcha de un proyecto nacional.

El desarrollo económico, es decir, la construcción de un sistema productivo de esas características, no es entonces algo que pueda producirse automáticamente a partir de las leyes del mercado, sino que implica un esfuerzo deliberado, la definición de una estrategia enfocada a ese fin.

El desarrollo es, pues, el resultado de un proyecto histórico nacional, donde distintas fuerzas sociales interesadas en su consecución impulsan nuevas estrategias para la construcción de esa base interna de acumulación y redefinen su inserción en la economía mundial y su papel en la DIT. No es un accidente que en América Latina el tránsito al MSI, que fue el avance histórico más serio en la dirección de la construcción de un verdadero sistema productivo, se haya producido al calor de una amplia alianza de los grupos populares y sectores de la burguesía nacional durante los gobiernos progresistas de Cárdenas en México, Getulio Vargas en Brasil y Perón en Argentina.

El desarrollo económico no constituye un fin en sí mismo. Su consecución es un prerrequisito del progreso social, pero no lo garantiza. El desarrollo económico genera desigualdad y concentra la riqueza, tanto social como regionalmente.

Muchos años antes que Sen, Perroux advirtió que el desarrollo implicaba la cobertura de lo que llamaba los *costos del hombre,* lo que abarcaba la satisfacción, para todos los habitantes de la tierra, de mínimos de alimentación, salud, educación, vivienda y cultura.

---

2 Esto era claro en la etapa del MPE. En un clásico trabajo sobre el deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia, escrito por H. W. Singer en 1949, este afirmaba: "¿Es posible que nosotros, los economistas, hayamos llegado a ser esclavos de los geógrafos? ¿No será quizá que en muchos casos los elementos de producción destinados a la exportación en los países poco desarrollados nunca llegaron a formar parte de su estructura económica interna más que en un sentido meramente geográfico y físico? Económicamente hablando, estos elementos serían en realidad prolongaciones de los países inversionistas más desarrollados" (Singer, 1996).

La obtención de esos mínimos, de lo que actualmente se conoce como derechos sociales del hombre dentro de la Declaración Universal de Derechos Humanos, no es el resultado automático del desarrollo económico, que dejado a su dinámica espontánea genera desigualdad y concentración de la riqueza, sino una consecuencia de la lucha de clases, la acción del Estado y la organización de la sociedad civil. En otros términos, el *progreso social*, si bien reclama un crecimiento duradero del producto nacional y de cambios cualitativos en la estructura productiva, requiere de la existencia de instituciones y de la acción organizada de los grupos sociales. La teoría del "goteo", es decir, la idea de que el crecimiento económico redundará, tarde o temprano, en progreso social, se ha revelado como falsa, tal como lo evidencian diversas experiencias históricas.

El desarrollo no es únicamente un proceso de acumulación de capital y progreso técnico, como lo concibe la teoría neoclásica del crecimiento, sino un proceso de cambio social y de reorganización institucional (Hoff y Stiglitz, 2002). En los enfoques neoclásicos, según afirman estos autores, se dejan de lado las instituciones y la historia. Y agregaría, se omite la dimensión social, cultural y antropológica del desarrollo, así como sus nexos indisolubles con el desarrollo de la democracia, entendida no sólo como ejercicio electoral sino como proceso de participación y organización popular.

El desarrollo consiste en el "desarrollo de las capacidades de la gente". Y el desarrollo de esas capacidades está estrechamente vinculado con el desarrollo de la democracia (Sen, 2002).

No se trata solamente de elevar las capacidades de los hombres para incrementar la productividad de los trabajadores y acelerar la acumulación del capital, sino que dicha elevación debe ser un fin explícito del desarrollo.

Sin embargo, como bien advierte Hirschman (1995), entre desarrollo económico y progreso político no existen relaciones unívocas de causa-efecto; puede, incluso, haber un desacoplamiento entre ambos procesos. Existieron etapas de rápido crecimiento económico y aun de progreso social, como fue el caso de los países del sudeste asiático durante la posguerra, en el marco de regímenes políticos autoritarios. O también, ciertos indicadores de desarrollo humano siguen mejorando en ocasiones, aun en contextos de crisis o estancamiento económico y/o de la existencia de regímenes democráticos. Pero finalmente es indudable que, como insiste Sen, no existe mejor entorno para el desarrollo que el perfeccionamiento de la democracia.

Resumiendo, el desarrollo es un proceso multidimensional que reclama una estrategia deliberada y la acción organizada de las instituciones y de la sociedad. El desarrollo no puede ser nunca el resultado espontáneo del mercado, pues este, como afirmaba Raúl Prebisch,

"carece de horizonte social y de horizonte temporal" (Rodríguez, 2001: 112). El mercado no redistribuye el ingreso ni crea estructuras productivas articuladas.

A partir de lo planteado, por desarrollo económico entiendo la consecución de los siguientes objetivos:

- crecimiento económico alto y duradero que garantice el incremento del ingreso por habitante;
- construcción de un sistema productivo autocentrado e integrado, es decir, que cuente con una base endógena de acumulación de capital;
- satisfacción de los *costos del hombre* en materia de alimentación, educación, salud y cultura, lo que implica el fortalecimiento de la democracia participativa.

La evaluación de la globalización neoliberal en la que se inserta América Latina durante las últimas dos décadas tiene que hacerse, como se intenta en este trabajo, en función de estos objetivos y no meramente en términos de "fundamentales macroeconómicos sanos", del mayor bienestar de los consumidores, del "desempeño exportador" o de la competitividad de nuestras economías, como acostumbran hacerlo los neoliberales.

Los aportes de la teoría latinoamericana del desarrollo

La teoría latinoamericana del desarrollo asociada al pensamiento cepalino de la posguerra y a la llamada "teoría de la dependencia", que surgió como prolongación y ejercicio crítico de aquella, trataron de ser enviadas al cesto de la basura por el pensamiento único neoliberal generalizado en los ochenta en el subcontinente, a raíz de la crisis de la deuda externa.

Como se dijo anteriormente, el MSI era considerado por los portavoces del Consenso de Washington no sólo como un modelo en crisis, sino como parte de un pasado populista y estatista que había que enterrar sin más. Hoy, cuando el modelo neoliberal naufraga sin haber demostrado sus virtudes dinamizadoras y modernizantes, la revaloración de la teoría latinoamericana del desarrollo se vuelve una tarea no solamente necesaria sino imprescindible para la construcción de estrategias alternativas de desarrollo.

La teoría cepalina significó una ruptura respecto de la teoría neoclásica del crecimiento o frente a enfoques historicistas a la Rostow (1953). Se abandonó la idea de que el subdesarrollo era una etapa necesaria anterior al desarrollo y que bastaba con detonar un proceso de acumulación en el sector moderno para que el atraso pudiera ser superado (Lewis, 1954; Nurske, 1963).

La originalidad de la teoría cepalina consistió en la utilización del concepto centro-periferia y en explicar, a partir del mismo, la desigualdad de las relaciones económicas internacionales, así como la heterogeneidad de las estructuras productivas internas[3].

Raúl Prebisch (1996)[4], influido por los acontecimientos del período de entreguerras del siglo XX, que provocaron la crisis del MPE y pusieron en entredicho la DIT basada en la exportación de productos primarios por parte de la periferia y de productos manufacturados por el centro, construyó su teoría del deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios frente a los productos manufacturados. Es conocido su argumento: aunque la productividad en la producción de manufacturas en el centro era superior a la productividad en la producción de productos primarios en la periferia, lo que haría suponer, de acuerdo con la teoría tradicional, una baja en los precios de las manufacturas mayor que la registrada en los productos primarios, las cosas se desenvolvían en el sentido opuesto. Ello significaba que en el marco de esa DIT, los países subdesarrollados no retenían los frutos del progreso técnico, en tanto estos tendían a concentrarse en el centro (Pinto, 1996). Mientras en los países periféricos los salarios reales tenían una tendencia al estancamiento, en los países centrales estos aumentan junto a las utilidades.

Esta explicación contrariaba profundamente las bases de la teoría clásica y neoclásica del comercio internacional basada en las ventajas comparativas, y ponía en aprietos a la propia teoría de la competencia perfecta.

Este perspicaz análisis fue reforzado por Prebisch a través de un conocimiento profundo de la economía internacional de su época, en especial la importancia que tenía para América Latina el cambio del centro hegemónico del Reino Unido a EE.UU. La enorme concentración de reservas de oro en este país –y el hecho de ser una economía poco abierta y tradicionalmente proteccionista– reforzaba en Prebisch la convicción de que el MPE no tenía ninguna viabilidad en el mundo de la posguerra, por lo que resultaba imperioso emprender el camino de la industrialización.

---

3 El uso del concepto centro-periferia no es privativo del enfoque cepalino. Constituye un elemento central de la teoría de la economía-mundo desarrollada por Braudel y continuada por I. Wallerstein. Un análisis en términos de centro-periferia existe también en la teoría del imperialismo de finales del siglo XIX y comienzos del XX. Desconozco si Prebisch fue influido por ambas corrientes, pero en todo caso, la originalidad de su aporte consistió en construir una teoría del subdesarrollo sobre bases nuevas, a partir del uso de dicho concepto.

4 Un enfoque paralelo al de Prebisch sobre el deterioro de los términos de intercambio en el comercio exterior entre los productos primarios y los productos manufacturados es el de H. W. Singer (1996).

Las causas de la crisis latinoamericana en el período de entreguerras no tenían, entonces, su origen en factores circunstanciales o monetarios, sino que descansaban en el modelo de acumulación vigente y en la posición de los países latinoamericanos en la DIT. El desequilibrio externo que conducía a crisis recurrentes, con agudos efectos recesionistas e inflacionarios, obedecía al deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios y los productos manufacturados, lo que significaba transferencias masivas de excedente de la periferia al centro.

El análisis de Prebisch y Singer fue ampliado a nuevos horizontes por el marxista estadounidense Paul Baran en un estupendo libro que aún conserva vigencia (1957). Baran desmontó una de las tesis preferidas de la teoría "metropolitana" del desarrollo respecto a la insuficiencia de ahorro interno en los países subdesarrollados (Nurske, 1963), mediante la reelaboración, junto con Paul Sweezy, del concepto de excedente económico. Baran demostró que el principal problema en los países de la periferia, más que la existencia de un ahorro bajo en comparación con los países del centro –hecho que no negaba–, era la inadecuada utilización del excedente económico por parte de las elites internas de la periferia, así como el traslado de una parte del mismo hacia el centro, a través de diversos mecanismos.

Baran ponía el acento no sólo en el comercio exterior desigual, sino principalmente en la transferencia de excedente por parte de la inversión extranjera directa (IED), mediante las remesas de utilidades, intereses, regalías, etc., que entrañaba su operación. La teoría de Baran sobre el excedente ponía de relieve la naturaleza de las relaciones de dominación-dependencia entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Así, mientras que los países centrales eran fundamentalmente zonas exportadoras de capital, los países de la periferia eran zonas importadoras de capital y exportadoras de excedente. La validez de esta tesis se confirma en el presente, en el marco de la globalización neoliberal.

La DIT en el marco del MPE no sólo implicaba una creciente polarización entre el centro y la periferia, sino que condicionaba la existencia de una estructura interna dual integrada por un sector moderno, representado por el sector exportador y con presencia predominante del capital extranjero, y un sector tradicional o atrasado, que operaba en el campo o en actividades artesanales de bajos niveles de productividad (Furtado, 1976). En la periferia, la desigualdad internacional implicaba una estructura dual, heterogénea y desintegrada. La heterogeneidad estructural era un rasgo específico del subdesarrollo, que lo diferenciaba del modelo de capitalismo "clásico" del centro. Esa heterogeneidad no podía entenderse, a juicio de Furtado, sin tomar en consideración las relaciones de dominación-dependencia entre el centro y la periferia.

Para superar las contradicciones del MPE era forzosamente necesario impulsar la industrialización, aprovechando las circunstancias que ofrecían la depresión y la guerra. A través de una estrategia gradualista, donde la protección y la acción económica del Estado jugaban un papel central, se aspiraba a conseguir mayor autonomía frente al centro, lo que permitiría, con el tiempo, construir una base endógena de acumulación de capital.

Sin embargo, dicho objetivo resultó inalcanzable, pese a los indudables avances en sustentar la acumulación de capital en un motor interno. Las dificultades financieras y tecnológicas se acrecentaron con el avance de la industrialización en los años sesenta. Los empresarios locales encontraban crecientes obstáculos para acceder a la producción de bienes intermedios y de capital. En el centro se consolidaba el poder de las empresas transnacionales (ETN), en ese entonces primordialmente estadounidenses, que incursionaban por todo el mundo.

El proceso de sustitución, en su origen fundamentalmente nacional, devino transnacional. Las ETN capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria. La dependencia tecnológica se acentuó. Las decisiones fundamentales para la continuación del proceso de industrialización dejaron de estar en manos nacionales y pasaron a depender de decisiones externas, altamente centralizadas, tomadas en el ámbito de las ETN (Furtado, 1976; Sunkel, 1996).

Los países de mayor desarrollo relativo de América Latina avanzaron, con el concurso de la IED y el Estado, en la producción de bienes intermedios (siderurgia, química y petroquímica) y con menor éxito en la producción de bienes de capital. Sin embargo, dichos avances fueron insuficientes para crear una base endógena de acumulación de capital y un sistema productivo más coherente e integrado.

Las dificultades que estancaron los *efectos hacia atrás* de la industrialización sustitutiva y la creación de un núcleo crítico de dinamización tecnológica estuvieron vinculadas a factores objetivos como el tamaño del mercado, angostado por la alta concentración del ingreso, la restricción de divisas o la transnacionalización de las decisiones. No obstante, también obedecieron –como agudamente observó Albert Hirschman (1968)– a errores de política económica que desalentaron la marcha del proceso hacia atrás, entre los que se destacaron la aplicación de políticas cambiarias que indujeron la sobrevaluación de las monedas, así como la insuficiente protección a la importación de insumos y bienes de capital.

La inserción de las ETN en el proceso de industrialización significó, como lo señalara Sunkel (1996) en su tiempo, un proceso simultáneo de integración transnacional y desintegración nacional. La heterogeneidad estructural del sistema no desapareció, sino que sólo cambió

y se hizo más compleja. La vieja dicotomía entre el sector moderno y el sector atrasado reapareció bajo nuevas formas. Al sector exportador moderno heredado del MPE se sumó un nuevo sector moderno liderado por la industria orientada al mercado interno. Al sector tradicional, antes circunscripto fundamentalmente al mundo rural, vino a agregarse un nuevo sector de marginados urbanos que emigraron del medio rural, pero que no lograron ser absorbidos por el sector moderno. A pesar del dinamismo de la industria, al operar esta con técnicas de producción intensivas en capital importadas del centro y diseñadas para una dotación de factores distinta, resultó incapaz de absorber la migración procedente del campo, dando origen al fenómeno de la economía informal que actualmente nos inunda.

El MSI no modificó la alta concentración del ingreso heredada del modelo anterior. El mercado de bienes manufacturados se mantuvo concentrado en los grupos de altos ingresos. Si bien el dinamismo de la acumulación de capital hizo posible la incorporación de las capas medias al consumo de bienes duraderos, amplios segmentos de la población se mantuvieron al margen de ese proceso. Ante la ausencia de acciones correctivas encaminadas a mejorar la distribución del ingreso por parte de estados crecientemente transnacionalizados y vinculados a las nuevas oligarquías internas desarrolladas con el MSI, la acumulación siempre chocó con los límites que le marcaba la existencia de un mercado estrecho y concentrado.

De esa manera, se configuró una estructura industrial desarticulada, sesgada hacia el consumo suntuario; una industrialización "trunca", para recordar la expresión utilizada por Fajnzylber (1983), que carecía de una base endógena de acumulación de capital. Los avances para crear una base científica y tecnológica propia fueron fragmentarios y se circunscribieron a algunas actividades, generalmente controladas por el Estado.

Por las razones expuestas, y por el mantenimiento de una protección que Fajnzylber calificaba de "proteccionismo frívolo", ya que terminaba apoyando a las ETN o a empresas o grupos oligopólicos nativos que no requerían barreras de tal magnitud, esa industria producía a altos costos, lo que la alejaba de los mercados externos y provocaba ese sesgo antiexportador que señalaban los críticos del modelo (Little et al., 1975).

Por ello, y por la alta dependencia del sistema productivo en las importaciones de insumos y bienes de capital, la restricción externa presente desde el MPE, lejos de resolverse, se reprodujo bajo nuevas formas. Después de una primera etapa en la que, gracias a la sustitución, el coeficiente de importaciones registró una fuerte disminución, comenzó a estabilizarse y luego rápidamente a incrementarse, conforme se avanzaba de la *sustitución fácil* a la *sustitución difícil*. Las importaciones de bienes finales fueron sustituidas por compras de bienes

intermedios y de capital. Como estas importaciones tienen una elasticidad-ingreso superior a la unidad, resultó que el desequilibrio comercial tendía a aumentar más rápido que el crecimiento del PIB.

El desequilibrio externo se vio agravado, además, por el descuido relativo del sector agropecuario. Mientras la estructura productiva se modificó, constituyéndose la industria en el eje del proceso de acumulación de capital, las exportaciones siguieron descansando en los productos primarios.

La restricción externa, es decir, la incapacidad estructural de los países de la periferia de generar las divisas necesarias para financiar la reposición y ampliación de la planta productiva, fue claramente advertida por diversos autores. En contraposición a lo que señalan los portavoces del *pensamiento único* –en el sentido de que la teoría latinoamericana del desarrollo se empeñó en sostener una estrategia de industrialización estatista e inviable que nos aisló del mercado mundial–, una revisión de los trabajos estructuralistas y dependentistas de los años setenta nos revela, por el contrario, importantes tesis sobre las contradicciones que enfrentaba el desarrollo del MSI y sobre la necesidad de practicar reformas profundas para enfrentarlas y alcanzar niveles superiores de desarrollo; entre otras, estas incluían la revisión de la protección y el aliento de las exportaciones de manufacturas.

En un importante trabajo, Tavares (1979: 38-39) destacaba la relevancia del estrangulamiento externo en el devenir del MSI:

> Nuestra tesis central afirma que la dinámica del proceso de desarrollo por medio de la sustitución de importaciones puede atribuirse, en síntesis, a una serie de reacciones a los sucesivos desafíos, provocados por la estrangulación del sector externo, a través de los cuales la economía va haciéndose menos dependiente del exterior en lo cuantitativo, además de transformar cualitativamente la índole de tal dependencia. A lo largo de este proceso, del cual resulta una serie de modificaciones estructurales de la economía, se van manifestando sucesivos aspectos de la contradicción básica que le es inherente, entre las necesidades de crecimiento y la barrera que representa la capacidad para importar.

Enfrentado el MSI a sus contradicciones internas, con los gobiernos sin base política popular para recuperar autonomía frente al exterior ni emprender las reformas necesarias para ampliar los horizontes del modelo, atrapados nuestros países en una crisis estructural que apareció a finales de la década del sesenta, tanto en los países desarrollados como en la periferia del sistema, los gobiernos de la época recurrieron a la opción del endeudamiento externo para financiar sus crecientes desequilibrios externos y presupuestales y a la profundización de la intervención estatal de la economía para contrarrestar la contracción de la inversión privada.

El endeudamiento externo asumió, cada vez más, la forma de un endeudamiento *ponzi*, es decir, un endeudamiento especulativo empleado principalmente para financiar deudas anteriores. Ello fue facilitado porque, como consecuencia de la propia crisis del modo de regulación fordista en el centro, los bancos transnacionales acumularon enormes recursos líquidos en el mercado del eurodólar. Asimismo, el proceso se vio favorecido por el hecho de que las tasas de interés reales se tornaron negativas, como consecuencia del relajamiento de la política monetaria de la Reserva Federal de los EE.UU. Esa parafernalia deudora impulsada frenéticamente por los bancos acreedores y los organismos multilaterales (Stiglitz, 2003), bajo la falsa divisa de que "los gobiernos no quiebran", acabó por establecer los límites del MSI y determinar el tránsito al modelo neoliberal.

El escepticismo de la teoría de la dependencia sobre la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico y social bajo los auspicios de una burguesía nacional dependiente del imperialismo resultó certero (Frank, 1969). Este diagnóstico estaba basado en un análisis profundo de la estructura social latinoamericana y de la relación de una burguesía dominante-dominada interna (Aguilar, 1967) vinculada orgánicamente con el capital transnacional y con el imperialismo. Sin embargo, los dependentistas, al confiar en que los obstáculos del subdesarrollo se resolverían cuando triunfara la revolución socialista, con el mero cambio del régimen de propiedad de los medios de producción, perdieron capacidad propositiva en la tarea imprescindible de diseñar una estrategia de desarrollo exitosa. Como expresa Lichstensztejn (2001: 97) la teoría de la dependencia "se basaba en grandes principios contestatarios sin propuestas operativas".

El desarrollo en México en el marco de la globalización

El Consenso de Washington

La crisis de la deuda externa de 1982 señaló el fin del MSI. La decisión de los acreedores de suspender el financiamiento voluntario y la rigidez de los programas de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) llevaron a las elites internas y a los gobiernos de América Latina a proyectar sus economías hacia el exterior y a financiar el pago del servicio de la deuda mediante la obtención de superávit en la balanza comercial, lo que se tradujo en una drástica compresión de la capacidad de importación y de los niveles de inversión, consumo y empleo.

Desde 1983 en México, como en otros países latinoamericanos, se inició el tránsito al MN, un modelo de economía abierta caracterizado por la conversión de la exportación de manufacturas en el eje del régimen de acumulación. El nuevo modelo fue una consecuencia de las tendencias mundiales a proyectar los sistemas productivos hacia el

exterior, como resultado de la crisis estructural iniciada a finales de los años sesenta en los principales países desarrollados, al concluir el largo auge de la segunda posguerra.

El fracaso del ajuste ortodoxo de los ochenta que postró a América Latina en una situación de estancamiento en la llamada "década perdida" obligó a replantear las estrategias de reforma. A fines de esa década, se renegoció la deuda externa bajo los auspicios del Plan Brady, lo que produjo un cierto alivio en la carga de su servicio; y sobre todo, se impulsó la apertura de la cuenta de capitales, lo que permitió reanudar el crecimiento y financiar el desequilibrio de la cuenta corriente mediante el libre acceso de la IED y de los flujos privados de capital de cartera.

A esta nueva estrategia, que consistía en diez medidas de política económica que abarcaban desde la disciplina fiscal hasta la liberalización comercial y financiera, se la bautizó como el "Consenso de Washington", a partir del famoso artículo de John Williamson (1990: 27) que describe "tanto el Washington político del Congreso y miembros principales de la administración, como el Washington tecnocrático de las instituciones financieras internacionales, las agencias económicas del gobierno de EUA, la Junta de la Reserva Federal y los 'think tanks', grupo de expertos ideólogos".

Williamson reconocía el peligro de que el Consenso fuera interpretado como una imposición de EE.UU. hacia sus vecinos, pero se reconfortaba con que los economistas latinoamericanos que asistían a la conferencia coincidían con los estadounidenses, por lo que se justificaba hablar de un Consenso.

El Consenso de Washington, en mi opinión, no consistía meramente en un decálogo de política económica impuesto desde Washington con la colaboración del FMI y el Banco Mundial, ni reflejaba únicamente una convergencia de ideas como pretendía Williamson, sino que expresaba, ante todo, un compromiso político, un entramado de intereses entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las elites internas de América Latina.

En el caso mexicano, con el ascenso de Miguel de la Madrid al poder se fragua la base política del MN, al emerger nuevos intereses empresariales y financieros mediante la reconversión hacia el mercado externo de las ETN y de los grandes grupos privados, así como con la creación de la llamada *banca paralela*, semillero de los que luego serían los usufructuarios de la privatización bancaria salinista.

Ese compromiso político que representaba el Consenso de Washington se evidenció de manera diáfana en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN implicó un acuerdo entre gobiernos y grupos empresariales oligopólicos que veían en la integración una palanca importante para ampliar sus mercados y zonas de operación e influencia, así como para maximizar sus beneficios.

Las ETN estadounidenses más globalizadas veían en el TLCAN un instrumento para elevar sus niveles de competitividad en relación con otras regiones del mundo (Europa y Asia, principalmente). Para el gobierno de EE.UU. se trataba también de llevar a la práctica un conjunto de reglas para la operación de las inversiones extranjeras que conceden a estas una libertad irrestricta, así como un conjunto de prerrogativas (propiedad intelectual, tratamiento nacional a los inversores extranjeros, eliminación de normas de comportamiento, etc.), que se han impulsado en diversos foros multilaterales y tratan de aplicarse a escala mundial. Por su parte, las grandes empresas canadienses y mexicanas buscaban, mediante la apertura y el TLCAN, modificar sus estrategias y reconvertir sus empresas hacia el mercado exterior para insertarse en una economía mundial crecientemente globalizada.

Un crecimiento económico mediocre e inestable

Con el MN, y bajo el influjo de la apertura comercial decidida unilateralmente en 1985 e impulsada con la entrada en vigor del TLCAN, la economía mexicana se convirtió en una de las más abiertas del mundo.

El éxito exportador del modelo neoliberal en México es un hecho conocido. El comercio exterior de manufacturas creció de manera acelerada durante las últimas dos décadas, sobre todo a partir de la entrada en vigor del TLCAN. Estas exportaciones se quintuplicaron en la década del noventa, al aumentar de 27.828 millones de dólares en 1990 a 145.334 millones en 2000; su crecimiento fue muy dinámico, llegando a alcanzar tasas de dos dígitos. Como proporción de las exportaciones totales, pasaron en el mismo período del 68 al 91,7%; más de la mitad de las exportaciones manufactureras (54,7%) son de las maquiladoras.

Sin embargo, el dinamismo del sector externo no se reflejó en el comportamiento global de la economía mexicana.

La tasa de crecimiento anual del PIB en el período neoliberal ha sido muy baja. Durante la década perdida de 1980 a 1990 fue de solamente un 1,2%, lo que significó un retroceso significativo en el ingreso por habitante. En 1990-2000, a pesar del ingreso masivo de flujos privados de capital, el crecimiento promedio fue de sólo el 3,5%, muy por debajo del 6,5% alcanzado durante el MSI. En 2001-2003, durante la administración de Fox, el estancamiento fue la norma. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, la economía latinoamericana en su conjunto se comportó de manera semejante. La receta del Consenso de Washington en el sentido de que bastaba acelerar la apertura comercial y financiera y confiar crecientemente en el mercado y la inversión para recuperar la capacidad de crecimiento resultó un completo fracaso en el caso de México.

Cuadro 1
América Latina y México. Crecimiento medio anual del PIB

	1980-1990	1990-2001
América Latina	1,18	3,05
México	1,20	3,50

Fuente: Elaborado en base a datos del INEGI y Stiglitz (2003).

El crecimiento económico no sólo fue mediocre e insuficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y reducir el desempleo y subempleo, sino altamente inestable. La economía mexicana registró una recuperación modesta durante los primeros tres años de la administración salinista, lograda mediante el influjo de más de 100 mil millones por concepto de IED, privatizaciones y capital de cartera, lo que, dicho sea de paso, abrió un nuevo ciclo de endeudamiento. Esa recuperación se abortó en 1994, dando lugar a la más importante crisis de la historia contemporánea de México, calificada por diversos analistas como la "primera crisis de la globalización neoliberal".

Dicha crisis significó no solamente una aguda recesión, sino también el colapso del sistema financiero y la quiebra del sistema bancario. La salida fue posible gracias al *paquete Clinton* y a una nueva dosis de ajuste ortodoxo de la Administración Zedillo, que restablecieron la confianza de los "inversionistas" financieros externos. El retorno de los flujos externos de capital posibilitó una nueva recuperación cíclica, que perdió fuerza con la irrupción de la crisis asiática de 1997-1998 y se extinguió con la recesión estadounidense de 2002.

El MN ha resultado incapaz de vigorizar el proceso de acumulación de capital y de impulsar un crecimiento alto y durable del PIB. Ha carecido de uno de los requisitos mínimos que exige el desarrollo: imprimir dinamismo al desenvolvimiento de las fuerzas productivas. Esa deficiencia, en mi opinión, es una consecuencia de los cambios que el modelo ha provocado en la configuración del sistema productivo. Este se ha vuelto más desarticulado y extrovertido que el prevaleciente en la etapa anterior, lo que impide que la modernización conseguida en el sector exportador se irradie al conjunto de la economía.

Nuevo dualismo: maquilización y transnacionalización del sistema productivo de México

Los cambios en el sistema productivo y en la estructura industrial de México han sido determinados, fundamentalmente, por los movimientos del capital extranjero. Las estrategias de las ETN deciden: los prin-

cipales cambios en la propiedad de los activos; la ubicación sectorial y localización geográfica de las inversiones; el destino geográfico de los bienes que producen (mercado externo versus mercado interno; mercado norteamericano versus mercado mundial).

En el marco del TLCAN, México es un espacio que utilizan las ETN estadounidenses para acrecentar su competitividad, trasladando hacia "su periferia" ciertas actividades o fases de sus procesos. Se trata de IED cuyo objetivo es beneficiarse de ventajas comparativas en materia de costos laborales, costos de transacción (costos de transporte, sistemas fiscales *blandos*) y normas ambientales menos estrictas, lo que genera efectos de aglomeración en los espacios regionales donde se ubican. La estrategia de las ET en México, así como en Centroamérica y el Caribe, ha estado enfocada durante las últimas dos décadas a establecer operaciones de ensamblaje en esta región para construir una plataforma de exportación hacia EE.UU. y el mercado mundial.

Las ETN y las maquiladoras son el núcleo principal del sector exportador mexicano. Con la entrada en vigor del TLCAN se esperaba la desaparición gradual de las maquiladoras y su sustitución por una industria exportadora más sólida y articulada. Pero en vez de un proceso de industrialización de la maquila, se ha dado, por el contrario una *maquilización* de la industria. La electrónica, la confección, la computación, las autopartes, etc., es decir, ramas completas de la actividad manufacturera, funcionan ahora de manera muy parecida a las maquiladoras, manteniendo una conexión muy escasa con el mercado interno. El crecimiento de las maquiladoras fue explosivo, sobre todo desde la entrada en vigor del TLCAN, aunque su expansión se detuvo a partir de la recesión estadounidense en 2001.

La profundización de la integración económica ha provocado un profundo proceso de destrucción-reestructuración-desarticulación del sistema productivo de México. Dicho proceso ha implicado la ruptura de las cadenas productivas internas creadas durante la etapa del MSI. Con la integración, la estructura de precios relativos de la economía dominante se impuso en los mercados integrados causando todo tipo de distorsiones, ya que no guarda correspondencia con los menores niveles de desarrollo, y por ende de productividad, de la economía mexicana. El ejemplo más patente de este efecto se encuentra en la agricultura, donde la entrada de granos básicos de EE.UU. y Canadá ha provocado la destrucción de las economías campesinas favoreciendo la aceleración de los flujos migratorios hacia el norte. Es notorio que la integración ha implicado también procesos de *desindustrialización*, como lo evidencia la práctica desaparición de la incipiente industria de bienes de capital, así como la precaria situación de muchas empresas productoras de bienes intermedios.

La ruptura de las cadenas productivas nacionales coincidió con la creación de nuevas cadenas de carácter supranacional (en el ámbito de

América del Norte) montadas en torno al sector exportador. El eje aglutinador de las nuevas cadenas "supranacionales" que operan en el espacio del TLCAN son las ETN. Estas ejercen efectos de aglomeración. En los espacios en los que operan estas empresas regionalizadas (muchas de ellas, las más poderosas, con una lógica mundializadora) producen efectos tanto de atracción e impulso como de freno. A su vez generan por un lado procesos de creación y reforzamiento de polos de desarrollo, y por otra parte, efectos de desestructuración y/o de destrucción de otras empresas y actividades que estaban orientadas al mercado interno.

El MN ha acentuado la heterogeneidad estructural del sistema productivo y de la estructura social. Se han generado procesos de marginalidad, exclusión y descomposición social y aun de desintegración cultural. Los desequilibrios regionales son ahora más marcados: el Norte "rico" se ha distanciado más de un Sur "pobre", aislado de la integración globalizadora.

El sector exportador funciona como una suerte de enclave. El viejo problema del dualismo estructural, característico del subdesarrollo, en vez de atenuarse se agravó, además de volverse más complejo. Dentro del sistema productivo y en la estructura de la industria existen tres niveles claramente diferenciados:

- el sector exportador manufacturero y maquilador, en la cúspide de la pirámide, convertido en el eje dinámico del sistema, pero aislado del resto del sistema productivo;
- el antiguo sector moderno creado durante la etapa de sustitución de importaciones, integrado por pequeñas, medianas y hasta grandes industrias, separadas del sector exportador y dependientes del mercado interno;
- los sectores atrasados compuestos por las antiguas actividades tradicionales, urbanas y rurales (destacadamente las comunidades indígenas); y la cada vez más densa franja de la economía informal.

El progreso técnico conseguido en el sector exportador no se irradia al conjunto del sistema productivo, lo que impide la construcción de una base endógena de acumulación de capital. El progreso técnico se concentra, como en los tiempos del modelo agrario-exportador vigente hasta la gran crisis de los años treinta, en el sector dinámico de la economía (el sector exportador) sin transferirse, salvo mínimamente, a otras actividades. Al concentrarse el progreso técnico se concentran también, de manera concomitante, las ganancias de productividad, indispensables para la modernización del resto del sistema productivo, del cual depende la mayoría de la población mexicana. Como el modelo exportador funciona sobre la base de salarios reales bajos y restringida

participación directa del Estado en la economía, el mercado interno en vez de expandirse se ha estancado. El gasto público programable como porcentaje del PIB se redujo del 27% que tenía al irrumpir la crisis de la deuda externa al 15,3% en 1990. A lo largo de esta década se ha estancado en este nivel, lo que revela la presión que ejerce sobre las finanzas públicas el servicio de la deuda pública. La caída de la inversión pública ha sido aún más pronunciada que la del gasto.

En resumen, el MN creó un sistema productivo desarticulado y extrovertido, carente de motor interno y sujeto a los vaivenes del mercado estadounidense, dependiente de ventajas competitivas estáticas como el bajo nivel de los salarios o la cercanía geográfica a EE.UU. Lo que tenemos con la inserción en la globalización neoliberal no es un proceso de desarrollo económico, sino una nueva etapa de lo que Gunder Frank llamó, con razón, el "desarrollo del subdesarrollo". Así, un oasis de progreso en el sector exportador coexiste con un desierto de atraso y miseria en el resto del sistema productivo.

La restricción externa y la vulnerabilidad financiera del modelo neoliberal

El MN fue presentado por sus promotores como un modelo que permitiría superar la restricción externa. Supuestamente, tendería a corregir la tendencia estructural al desequilibrio externo, característica tanto del modelo agrario-exportador como del modelo de sustitución de importaciones.

Se suponía que al cambiar la orientación de la industria hacia afuera se superaría el sesgo antiexportador de la sustitución de importaciones, lo que posibilitaría conseguir, mediante el comercio exterior, las divisas que reclama la continuidad del proceso de crecimiento. Se generaría así una base endógena de acumulación de capital y financiamiento, lo que tendería a eliminar gradualmente la dependencia del financiamiento externo.

Sin embargo, la recomposición del sistema productivo inducida por el modelo acentuó la tendencia estructural al desequilibrio externo, al incrementar la dependencia respecto de las importaciones. Esta no se limita a las empresas maquiladoras o exportadoras, sino que se extiende a las que operan en otras regiones del territorio nacional y que producen para el mercado interno. Por la ruptura de las cadenas productivas internas, estas empresas todavía deben satisfacer sus necesidades de insumos mediante importaciones, y en mayor medida que antes, durante el MSI.

El coeficiente de importaciones ha aumentado con gran fuerza, del 8% en 1985 (al comenzar el proceso de apertura externa) al 27,4% en 2000. Tan sólo desde 1994, fecha de entrada en vigor del TLCAN, este indicador se incrementó en más de 8 puntos porcentuales.

Dada la desconexión del sector exportador del resto del sistema productivo, su capacidad de arrastre de la economía es muy restringida. De allí que no resulte sorprendente la coincidencia, durante los noventa, de un alto crecimiento de las exportaciones con un mediocre comportamiento en materia de crecimiento económico. Debido a la persistencia de la tendencia estructural al desequilibrio externo, el modelo es altamente dependiente de la atracción de recursos financieros del exterior. Durante los años posteriores a la crisis de 1994-1995, el financiamiento del déficit externo ha provenido del ingreso de inversiones extranjeras directas –principalmente dirigidas a la compra de activos existentes– y del ingreso de capital de cartera, sobre todo en el mercado bursátil, lo que provoca el mantenimiento de una política monetaria y fiscal restrictivas. Ello se traduce en altas tasas reales de interés y crecimiento económico mediocre.

La afluencia de recursos externos provoca la sobrevaluación de la moneda, lo que a su vez se convierte en un factor de atracción de capitales del exterior. Así, a pesar de la existencia de un régimen cambiario de tasas flotantes, el peso se ha sobrevaluado de forma persistente. Los ajustes a la baja del tipo de cambio se han limitado a los períodos de volatilidad internacional, como durante la crisis asiática y sus secuelas y ahora en el marco de la incertidumbre generada por la recesión y los problemas de la economía estadounidense.

Los costos sociales del modelo

Los impulsores del Consenso de Washington supusieron que una vez que se implementara la reforma neoliberal, se recuperaría el crecimiento económico y este "gotearía" hacia el resto del sistema y al conjunto de la población, mejorando progresivamente las condiciones de vida y eliminando gradualmente la pobreza.

Nada de esto sucedió. El problema es que los neoliberales partían de un modelo excesivamente simplista de la economía, aferrados como han estado siempre a la vieja e incorrecta teoría del equilibrio. Suponían equivocadamente que el problema central era la competitividad, reducida a un asunto de eficiencia macroeconómica, y que las dificultades sociales se resolverían por sí mismas (Stiglitz, 2003: 27). Tal como afirma este autor, se trataba de un modelo "fundamentalista de mercado" equivocado, que no tuvo en cuenta las limitaciones derivadas de una información restringida y asimétrica de los mercados incompletos y la competencia imperfecta.

Pero además de haber partido de un enfoque equivocado sobre el funcionamiento real de la economía del subdesarrollo, los neoliberales olvidaban el carácter concentrador del ingreso a través del mercado, así como muchas otras cosas, como el papel de las instituciones y las

organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo económico y social. El problema principal fue que el MN se reveló incapaz de resolver la misión elemental de cualquier régimen de acumulación, que es la de garantizar la reproducción ampliada del capital.

En otras palabras, lo central no es que la teoría del "goteo" fuera incorrecta, sino que el MN no ha generado crecimiento. Y sin este no puede haber, como se dijo anteriormente, ni desarrollo económico ni progreso social.

De allí que no sorprendan los resultados que encuentra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su último informe 2003. Según este organismo, en la década del noventa hubo retrocesos en la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio.

> En 54 países la pobreza es mayor ahora que en 1990. En 21 países ha aumentado el porcentaje de personas que pasan hambre. En 14 países son más los niños que mueren antes de cumplir los cinco años de edad. En 12 países la tasa de matriculación en primaria ha descendido. En muchos países la situación no mejora, sino simplemente se ha estancado (PNUD, 2003).

Al analizar la situación por regiones y países, el PNUD encuentra que en la década del noventa China, India y el Sudeste asiático realizaron progresos en la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de sus "índices de desarrollo humano", en tanto América Latina y el Caribe y los países ex socialistas de Europa Oriental se han estancado, y África ha retrocedido.

Lo que no dice la ONU es que en el caso de Asia se trata de países que se insertaron en la globalización neoliberal, pero que resistieron mejor que otros los embates del Consenso de Washington y mantuvieron márgenes de autonomía importantes en el manejo de su política económica. En el extremo opuesto, los países de América Latina y los ex socialistas de Europa fueron los alumnos dóciles del experimento neoliberal. En el caso de África, aunque sus gobiernos no han estado exentos de la aplicación de recetas neoliberales, su retroceso se explica más que nada por el hecho de que, debido a su atraso relativo, fue marginada de la globalización.

México, para no aludir al caso dramático de Argentina, que borró en unos cuantos años décadas de progreso social y cultural con su experimento neoliberal, es un ejemplo vívido del retroceso social que ha significado el MN.

En México, el ingreso se ha concentrado como nunca antes. Según datos de la ONU, en 1998 el 20% más pobre de México recibía solamente el 3,4% del ingreso nacional, mientras que el 20% más rico absorbía el 57,6%. Y en los extremos de la pirámide social, el decil de la población más pobre se quedaba con el 1,2%, mientras que el 10% más rico acaparaba el 4,6%.

El retroceso social ha dependido principalmente del deterioro de los salarios reales y de la anémica evolución del mercado laboral, que lanzó a millones de mexicanos al desempleo, la economía informal, la migración hacia EE.UU. y el seno familiar. La diferencia entre la marginalidad actual y la de la etapa del MSI es que anteriormente los marginados, eventual o temporalmente, lograban insertarse en el sector formal de la economía, mientras que ahora se trata de auténticos excluidos sociales.

El deterioro de los salarios reales es un proceso que comienza en el umbral de la década del ochenta. Boltvinik (Boltvinik y Hernández, 1999: 26) considera que en esa década el ingreso per cápita de los trabajadores descendió el 37%. Según este autor, los factores que explican tal deterioro son la reducción de la participación de los salarios en el producto nacional y el aumento del número de dependientes económicos en la familia.

La política de ajuste ortodoxo aplicada en ese período jugó un papel central en el proceso de deterioro. El abaratamiento de los salarios reales constituye, además, un elemento inherente a la lógica del modelo exportador basado en ventajas comparativas estáticas.

Durante los noventa, el proceso de deterioro de los ingresos reales de los trabajadores y de las capas pobres del campesinado continuó, aunque a un ritmo menor. La recuperación efímera salinista de 1989-1993 detuvo un tanto el proceso, pero la crisis de 1994-1995 significó una nueva caída abrupta, que no se pudo revertir con la recuperación zedillista de 1997-2000.

No todos los indicadores sociales se han deteriorado durante el MN. Ciertos indicadores en salud, educación o acceso a servicios básicos (agua, drenaje, etc.) han mejorado cuantitativamente a pesar de la crisis y de las políticas económicas restrictivas, aunque ciertamente la mejoría fue más lenta que en las décadas anteriores.

México ocupa el lugar 55 en los índices de desarrollo humano elaborados por la ONU, lo que lo incluye en el último lugar de la lista de países de "desarrollo humano alto". Aunque su posición es mejor que la de Brasil, se encuentra detrás de varios países latinoamericanos, como Trinidad y Tobago, Cuba, Chile, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Barbados.

El hecho de que en México ciertos indicadores sociales hayan seguido mejorando inercialmente, a pesar del deterioro de los ingresos reales, tiene más que ver con la teoría del desacoplamiento de los procesos económicos y sociales de la que habla Hirschman (1995) que con la aplicación de políticas públicas correctas. Se trata de fenómenos culturales que adquieren, como dice este autor, "vida propia".

Una estrategia alternativa de desarrollo es urgente y posible

América Latina está urgida de construir una estrategia de desarrollo alternativa. La globalización neoliberal, aunque cuestionada, mantiene fortaleza porque detrás de ella se mueven los intereses del capital financiero de los países de la tríada. Como lo ha señalado Paul Krugman, "atrás de las malas ideas en economía se esconden casi siempre intereses poderosos". De allí que la estrategia alternativa no puede significar en el momento actual una ruptura con la globalización, sino una inserción activa diferente a partir de un proyecto nacional. Se requiere de una estrategia interna orientada a recuperar el crecimiento y a elevar los niveles de empleo. Ello implica, entre otros objetivos: dar prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y a la eliminación de la pobreza extrema; construir un sistema productivo más articulado que fortalezca el mercado interno, sin dejar de promover las exportaciones; reorganizar las economías campesinas; recobrar autonomía frente al exterior en el manejo de la política económica; y aplicar una visión más equilibrada entre mercado, Estado y organización de la sociedad civil.

Nada más urgente en la hora presente de México que superar el estancamiento económico. La economía mexicana ha crecido muy lentamente durante la administración de Vicente Fox y se sufren todavía, en muchos aspectos, los estragos de la crisis de 1994-1995.

La economía mexicana carece de motor interno. La deuda externa e interna, que según nuestros cálculos absorbe conservadoramente alrededor del 70% del PIB, es un obstáculo formidable al desarrollo y fuente potencial de futuras crisis, cuestión que hasta el mismo FMI reconoce en su informe 2004 sobre las perspectivas de la economía mundial.

Es falsa la visión oficial en el sentido de que la recuperación se consolidará sólo si se concretan las llamadas reformas estructurales (reforma eléctrica, energética, fiscal y laboral), que no se traducirían en una expansión significativa del aparato productivo, aunque sí implicarían una pérdida irreparable de lo poco que queda del patrimonio nacional y una precarización aún mayor del mercado de trabajo.

En otros trabajos (Guillén, 2000), he insistido en que la reactivación sólo puede provenir del gasto público y del impulso que este genere en la demanda agregada. La concreción de esta política requiere abandonar el mito neoliberal del equilibrio fiscal, que hunde a los estados latinoamericanos en la inacción y el deterioro de los activos estatales, lo que sirve como pretexto, además, para justificar su privatización y su traslado al dominio de las transnacionales. Es necesario sustituir el concepto de equilibrio por el de "déficit presupuestal autofinanciable". Si este se invierte en proyectos productivos, retornará en forma de mayores ingresos, lo que a su vez elevará los ingresos fiscales. No se trata

de volver al pasado y de aplicar políticas fiscales irresponsables basadas en el endeudamiento, sino de detonar el crecimiento y el empleo reorientando el gasto público de lo financiero a lo productivo.

Ello implica asumir una posición radicalmente distinta en cuanto al problema de la deuda externa. Tarde o temprano se impondrá la cancelación de la deuda externa, no tanto por razones morales que se derivan de la injusticia de haberla pagado varias veces, sino como necesidad objetiva de un nuevo orden monetario y mundial que cree las condiciones institucionales para una expansión sustentable y duradera del centro y el desarrollo económico y social de la periferia. En el corto plazo, resulta indispensable revisar la estructura de la deuda, eliminar los tramos de la deuda ilegítima contratada por gobiernos corruptos y suprimir, o al menos reducir sustancialmente, el superávit primario de la cuenta pública.

La obtención de dicho superávit, que alcanza cerca del 3% del PIB en México y más del 4% en Brasil, es la condición que exige el capital financiero, por conducto del FMI, para garantizar el pago del servicio de la deuda. Su permanencia es sinónimo de estancamiento económico y de exclusión social, ya que es el principal mecanismo que impide a los gobiernos latinoamericanos disponer de mayores recursos fiscales para la inversión productiva y el gasto social.

La reforma fiscal en México y en otros países latinoamericanos es una necesidad impostergable. Pero esta debería enfocarse a gravar al 10% más rico de la población –mediante impuestos a la propiedad, a las ganancias financieras e impuestos progresivos al ingreso– y no, como lo ha pretendido el gobierno de Fox, a una reforma basada en el IVA, cuyo objetivo central no es impulsar el crecimiento o resolver problemas sociales, sino solamente cubrir el servicio de la abultada deuda interna y externa, mientras se rehuye una renegociación a fondo de la misma con los acreedores.

En concordancia con el objetivo de colocar la recuperación del crecimiento económico y el empleo en el centro de la política económica alternativa, es necesario modificar radicalmente las políticas monetaria y cambiaria. A lo largo de todo el período neoliberal ha prevalecido una política monetaria restrictiva que encarece la tasa de interés real. Esta ha sido una condición para atraer flujos privados de capital del exterior y evitar fuga de capitales. La entrada de capitales, a su vez, provoca la sobrevaluación de la moneda, a pesar de la existencia de un régimen de flotación "libre". Tasas de interés reales altas y tipo de cambio sobrevaluado se convierten así en el tributo indispensable que reclaman los capitales externos para ingresar al país, lo que, sin embargo tiene un impacto desfavorable en el crecimiento económico y en la balanza comercial, además de alentar el endeudamiento externo, así como las actividades financieras y especulativas.

Felix (2003: 17) demuestra que el alza de las tasas reales de interés es un resultado de la apertura de los mercados financieros.

> Su alza coincide con la fecha aproximada en que la eliminación de los controles de capital se había producido en la mayoría de los países industrializados para permitir la formación rápida de un mercado internacional en instrumentos de deuda de corto y largo plazo.

Una política alternativa cuyo principal objetivo sea el crecimiento durable y el empleo requiere la aplicación de una política monetaria expansiva contracíclica que estimule la inversión. Esta política debe ser acompañada por un cambio en la misma dirección en la política cambiaria, es decir, por el establecimiento de un tipo de cambio realista que estimule las exportaciones, frene las importaciones y haga factible la sustitución de importaciones. La política monetaria debe ser un mecanismo central de la estrategia orientada al crecimiento económico y dejar de jugar, en la medida de lo posible, el papel único de mecanismo de estabilización del tipo de cambio y de los precios.

Para alcanzar ambos objetivos es preciso recuperar el control nacional del banco central, cuya autonomía decretada durante la administración de Ernesto Zedillo, más que una decisión técnica para garantizar la "independencia" y "despolitización" del organismo, fue una decisión política tomada por los neoliberales para asegurar la obediencia del banco central a los dictados del Consenso de Washington. Con el fin de evitar y/o reducir el impacto de los ataques especulativos en un contexto de menores tasas de interés y de cambio, sería necesario establecer controles y gravar a los flujos de capital, especialmente los de corto plazo; la importancia de esta medida ha quedado demostrada por los casos de Chile, Malasia, China y otros países que la han mantenido.

La estrategia alternativa reclama una modificación sustancial de la política salarial vigente desde la crisis de la deuda externa de 1982. Esta consiste en establecer los aumentos salariales en función de la inflación esperada. Como la inflación real normalmente supera a la esperada, esta política se ha traducido en un deterioro persistente de los salarios reales. Nada justifica el mantenimiento de tal criterio. La inflación ha dejado de ser el problema principal de la economía. Por razones económicas, pero también políticas y sociales, la política salarial debe cambiar de signo. Los aumentos salariales deberían pactarse en porcentajes superiores a los registrados por la inflación pasada, con el fin de fortalecer el mercado interno y acompañar la reactivación inducida por el gasto público. El efecto inflacionario de esta política sería mínimo, ya que no existe, como en los ochenta, una inflación inercial; los costos salariales representan una proporción baja y decreciente de sus costos totales, y se registran además, debido al estancamiento económico, márgenes importantes de capacidad ociosa.

Una nueva estrategia basada en el crecimiento sostenible de la economía y del empleo no resolverá en el corto plazo la restricción externa, ya que esta es una manifestación de la desarticulación y orientación hacia afuera del sistema productivo. Ello se traducirá en la persistencia del desequilibrio en la balanza en cuenta corriente, aunque decreciente si se elimina la sobrevaluación de la moneda y se reduce el servicio de la deuda externa.

Sin desconocer la importancia de contar con un sector exportador eficiente, en la estrategia de cambio estructural deberá privilegiarse el restablecimiento de las cadenas productivas internas, el redespliegue de procesos de sustitución de importaciones, así como la reorganización de las economías campesinas y de programas de autosuficiencia alimentaria. Una política de ese tipo sólo es factible si se aplica una política industrial y productiva activa y planeada. Ello requiere, por fuerza, revisar la apertura comercial y el TLCAN. Resultan de particular importancia un examen del capítulo XI de este tratado –que impide a las ETN la aplicación de cualquier norma de comportamiento– y una renegociación a fondo del capítulo agropecuario.

En otras palabras, el objetivo de la estrategia alternativa no puede ser otro que la creación de una base endógena de acumulación de capital y de un sistema productivo más integrado, ya que sin la consecución de estos objetivos no puede haber desarrollo económico, como lo demuestra la experiencia exitosa de Corea, único país que ha logrado trascender, en gran medida, su condición de país periférico y subdesarrollado. No existe otra fórmula para la superación de la heterogeneidad estructural y la pobreza.

Conclusiones

El desarrollo es un proceso multidimensional que involucra factores económicos, sociales, políticos y culturales.

La teoría latinoamericana del desarrollo, en sus vertientes cepalina y de la dependencia, que floreció en América Latina desde la posguerra hasta la década del setenta, fue importante porque se trató de un esfuerzo teórico propio basado en las peculiaridades del subcontinente y su historia. Dicha teoría nos hizo pensar "con nuestras propias cabezas", como decía Raúl Prebisch (Furtado, 2000). Dicha teorización permitió delimitar la especificidad del subdesarrollo y trazar una estrategia de desarrollo eficaz por varias décadas. No sólo eso. Nos dio elementos para entender los límites y contradicciones del proceso de industrialización en el marco de un sistema mundial regido por relaciones de dominación-dependencia. La relectura crítica de sus aportes constituye un valioso activo para salir del marasmo neoliberal y encontrar vías alternativas al desarrollo.

La profundidad y complejidad de la crisis que irrumpió en los años setenta impulsó a las fracciones más poderosas e internacionalizadas del capital financiero, apoyadas en sus respectivos estados, a buscar una salida a sus problemas mediante la globalización, rompiendo las barreras que se oponían a la libre movilización de las mercancías y los capitales.

Los países de la periferia de mayor desarrollo relativo –los después llamados mercados emergentes–, atenazados por la deuda externa, fueron invitados a la fiesta de la globalización neoliberal, pero como invitados de piedra. Mediante una estrategia simplista que implicaba especializarse en actividades intensivas en mano de obra que elevarían su competitividad internacional, se aplicaron políticas "fundamentalistas de mercado".

Los resultados del MN han sido funestos. Mediante su implementación no hubo crecimiento, ni fortalecimiento de la planta productiva, ni desarrollo científico y tecnológico, ni progreso social. En vez de avanzar en materia de desarrollo económico y social hemos retrocedido, lo que amenaza la estabilidad social y la gobernabilidad política.

Si bien el MN ha tenido un efecto modernizador en algunos segmentos de la industria manufacturera, ha acentuado la heterogeneidad estructural del sistema productivo –que carece de una base endógena que sustente la acumulación de capital y el crecimiento dinámico de la economía– y ha agudizado las desigualdades sociales entre países y dentro de los países. Durante las últimas dos décadas, México experimentó un incremento sin precedente de la pobreza.

En la hora presente, alcanzar un crecimiento alto y duradero es una mera ilusión; el sistema productivo es más extrovertido y desarticulado que el que existía durante el MSI y, fuera de una minúscula minoría que se ha enriquecido escandalosamente, la mayoría de la población experimenta un deterioro persistente de sus condiciones de vida y trabajo.

El MN es un modelo altamente inestable. Como no resuelve sino que agrava la tendencia estructural al desequilibrio externo, es dependiente de los flujos de capitales del exterior, lo que genera crisis financieras y económicas recurrentes, como lo constata la experiencia de los últimos veinte años.

Es urgente para América Latina construir y aplicar una estrategia alternativa de desarrollo. No basta con resistir ante la globalización neoliberal, ni conformarnos con las demandas espontáneas que levanta el movimiento altermundialista.

Se requiere de una estrategia interna orientada a recuperar el crecimiento, elevar los niveles de empleo, satisfacer las necesidades básicas de la población y eliminar la pobreza extrema.

La puesta en marcha de una estrategia alternativa de desarrollo, convendría enfatizar, no es un problema meramente técnico sino político. Una nueva estrategia reclama de los agentes sociales y de las

fuerzas políticas que la impulsen y la concreten. Los avances, aunque modestos, logrados por los gobiernos de Lula en Brasil, pero sobre todo de Chávez en Venezuela y Kirchner en Argentina, en la reorientación de sus políticas muestran la justeza de esta tesis. Coincido con Furtado (2000: 64 y 68) cuando afirma:

> La mayor dificultad que se enfrenta es la de generar una voluntad política capaz de poner en marcha un proyecto de esta naturaleza, pues existe un condicionamiento mutuo entre la estructura del sistema productivo y el perfil de la distribución del ingreso […] La consecución de estos objetivos presupone, evidentemente, el ejercicio de una fuerte voluntad política apoyada en un amplio consenso social.

Bibliografía

Aguilar, A. 1967 *Teoría y política del desarrollo latinoamericano* (México DF: UNAM).

Baran, P. 1957 *La economía política del crecimiento* (México DF: FCE).

Boltvinik, J. y Hernández, L. E. 1999 *Pobreza y distribución del ingreso* (México DF: Siglo XXI).

De Bernis, G. 1985 "Sur quelques concepts nécessaires à la théorie de la régulation" en *Économies et Sociétés,* Tomo XIX, Nº 1.

Fajnzylber, F. 1983 *La industrialización trunca de América Latina* (México DF: Nueva Imagen).

Felix, D. 2003 "The past as future? The contribution of financial globalization to the current crisis of neo-liberalism as a development strategy", Washington University in St. Louis, mimeo.

Frank, A. Gunder 1969 *América Latina: subdesarrollo o revolución* (México DF: Era).

Furtado, C. 1976 (1967) *La teoría del desarrollo económico* (México DF: Siglo XXI).

Furtado, C. 2000 *El capitalismo global* (México DF: FCE).

Guillén R., A. 2000 *México hacia el siglo XXI: crisis y modelo económico alternativo* (México DF: Plaza y Valdés/UAMI).

Hirschman, A. 1968 "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, Nº 250, abril-junio.

Hirschman, A. 1995 *Tendencias autosubversivas. Ensayos* (México DF: FCE).

Hoff, K. y Stiglitz, J. E. 2002 "La théorie économique actuelle et le développement" en Meier, G. y Stiglitz, J. E. *Aux frontières du développement* (París: Banco Mundial/Eska).

Lewis, A. 1954 "Economic development with unlimited supply of labour" en *The Manchester School*, mayo.

Lichstensztejn, S. 2001 "Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del siglo XX" en *Comercio Exterior* (México DF: BANCOMEXT) Vol. 51, Nº 2, febrero.

Little, I.; Scitovsky, T. y Scott, M. 1975 (1970) *Industria y comercio en algunos países en desarrollo* (México DF: FCE).

Nurske, R. 1963 *Problemas de formación de capital* (México DF: FCE).

Perroux, F. 1954 *L'Europe sans rivages* (Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble).

Perroux, F. 1984 *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica* (Barcelona: Serbal/UNESCO).

Perroux, F. 1991 *L'economie du XXe siècle* (Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble).

Pinto, A. 1996 (1965) "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, Nº 249, enero-marzo.

PNUD 2003 *Informe sobre el desarrollo humano 2003* (Washington: ONU).

Prebisch, R. 1996 (1948) "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, Nº 249, enero-marzo.

Rodríguez, O. 1980 *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL* (México DF: Siglo XXI).

Rodríguez, O. 2001 "Fundamentos del estructuralismo latinoamericano" en *Comercio Exterior* (México DF: BANCOMEXT) Vol. 51, Nº 2, febrero.

Rostow, W. W. 1953 *The process of economic growth* (Oxford: Oxford University Press/Clarendon Press).

Sen, A. 2002 "Le développement, de quoi s'agit-il?" en Meier, G. y Stiglitz, J. E. *Aux frontières du développement* (París: Banco Mundial/Eska).

Singer, H. W. 1996 (1949) "Comercio e inversión en países poco desarrollados. Distribución de las ganancias entre los países inversores y los deudores" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, Nº 249, enero-marzo.

Stiglitz, J. E. 2003 "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina" en *Revista de la CEPAL*, Nº 80, agosto.

Sunkel, O. 1996 (1971) "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, Nº 250, abril-junio.

Tavares, M. da C. 1979 *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero* (México DF: FCE).

Williamson, J. 1990 *El cambio en las políticas económicas de América Latina* (México DF: Gernika).

de Bernis, Gérard. **De la urgencia de abandonar la deuda de las periferias.** *En publicacion: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/29deBernis.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
http://www.clacso.org.ar/biblioteca
biblioteca@clacso.edu.ar

Gérard de Bernis*

De la urgencia de abandonar la deuda de las periferias**

LOS PAÍSES CENTRALES[1] pensaron en reducir las tensiones deflacionistas a las que se enfrentaban en los años setenta endeudando a las periferias. Impidieron que estas se desarrollaran y, *volens nolens*, organizaron la "globalización financiera", el aspecto más negativo de la "mundialización". La enorme masa de créditos que no puede ser reembolsada, y que jamás podrá serlo, fomenta un mercado financiero de una magnitud aún desconocida y que ninguna autoridad puede controlar, que provoca en la economía real una incertidumbre generalizada. Los bancos, propietarios de estos capitales, los desplazan de

* Presidente del Institut de Sciencies Mathématiques et Économiques Appliquées (ISMEA), Montrouge, Francia.

** Texto traducido por Guy Pierre de la versión original "De l'urgence d'abandonner la dette des périphéries", publicada en el año 2000 en *Economies et Sociétés*, Nº 37. Revisión de la traducción: Arturo Guillén R.

1 Utilizo el concepto "relaciones centros-periferias" elaborado por el equipo de la CEPAL de los años cincuenta (Furtado, Prebisch, Singer) porque coloca en el centro de los problemas del subdesarrollo (y por tanto, pues, del desarrollo) la política implementada por los centros hacia las periferias. Uso el plural para subrayar que existen *varios* centros y *varias* periferias.

un (segmento del) mercado a otro con el fin de beneficiarse de los diferenciales de intereses, de primas de cambio, incluso de las variaciones de los precios especulativos en los mercados de materias primas. El inversionista potencial no puede, en este caso, anticipar ni la tasa de cambio ni la tasa de interés (que los gobiernos manipulan para fijar las tasas de cambios al nivel deseado), ni tampoco el precio de las materias primas. Reduce su inversión, ya que es incapaz de anticipar la programación de sus ingresos y gastos y, por tanto, su tasa de ganancia. Lo hace tanto más cuanto el carácter reversible casi inmediato del mercado financiero lo incita a colocar sin riesgo sus disponibilidades. De allí se derivan el enorme e intolerable desempleo y la miseria, con sus consecuencias. Los centros pensaron que podrían utilizar a las periferias para resolver sus problemas, pero lograron lo contrario; estas les han "devuelto el bastón"[2].

Origen de la deuda: el déficit externo de Estados Unidos aumenta desde 1965

Los eurodólares son un reconocimiento de deuda, no un medio de pago. La reducción de la tasa de ganancia en la economía que domina internacionalmente conduce a que los períodos de estabilidad y crecimiento se transformen en períodos de inestabilidad y crisis[3]: esa es una regla del capitalismo.

Desde 1945 se han sucedido los siguientes eventos. Inmediatamente después del fin de la Segunda Guerra Mundial, el capital estadounidense se invierte masivamente en América Latina. En 1947, EE.UU. se compromete a re-comprar en oro cualquier billete de dólar que se le presenta, con base en una tasa de US$ 35/onza de oro y de acuerdo a lo establecido en 1933 por Roosevelt, que había fijado la regla de base de Bretton Woods (*dollar is as good as gold*). Hacia 1965, el capital estadounidense se despliega en Europa como consecuencia de la saturación del mercado latinoamericano, que ocasiona la reducción de la tasa de ganancia del mismo. En 1967, EE.UU. pone de lado el compromiso asumido en 1947; las reglas de Bretton-Woods son asimismo olvidadas. Finalmente, el FMI no controla ya las paridades monetarias, y el acuerdo de 1971 (Acuerdo Smithsoniano) trata en vano de restablecer el orden monetario.

---

2 "Tómese un círculo y acarícieselo, se vuelve vicioso" (Pirandello).

3 La literatura respecto a la teoría de las crisis en el marco de la problemática de la teoría de la regulación es inmensa. No es posible mencionarla *in extenso*. Respecto de este punto, remito a GREC (1983; 1989), De Bernis (1988a; 1988b: 44-67) y Boyer (1986).

Saturación del mercado latinoamericano, reacción del capital estadounidense

Si bien el capital estadounidense se invierte en masa en América Latina, los salarios que paga son, sin embargo, tan bajos que la población no puede comprar su producto. Hacia el año 1965 el mercado latinoamericano está saturado; el capital estadounidense observa que su tasa de ganancia empieza a bajar, poniendo así fin a veinte años de crecimiento continuo y abriendo una crisis que no deja de agravarse desde entonces.

Ahora bien, aunque no haya sido el único responsable, dicho capital pudo muy pronto sacar ventaja de una contradicción excepcional, dado que:

- el déficit de la balanza corriente estadounidense –costo de la guerra en Vietnam; reducción de su avance tecnológico con respecto a Europa– disminuyó el stock de oro, aunque las autoridades de ese país hubieran podido limitar el movimiento de inversión extranjera directa (IED), bajar el déficit y estabilizar el stock de oro;
- para conservar su ganancia, el capital estadounidense impuso otra política, es decir, reaccionó incrementando su IED. Pudo hacerlo porque el resto del mundo, que sufrió mucho la "penuria de dólares"[4] en los años anteriores, deseaba tanto tener dólares que aceptó que le pagaran lo que vendía a EE.UU. mediante meras transferencias de esta moneda.

Para este país, ello significó el reconocimiento de su deuda hacia el extranjero, pero... ¡como si bastara con reconocer una deuda para pagarla! Ahora bien, un acreedor no estadounidense de EE.UU. es realmente pagado sólo cuando con estos dólares compra un bien, un activo o un servicio en EE.UU. El desarrollo de la economía mundial habría sido diferente si el resto del mundo hubiera rechazado este "falso pago"[5].

Pero como EE.UU. encontraba –y encuentra aún– en este sistema una inmensa ventaja, el déficit de su balanza corriente ha podido crecer hasta rebasar, en el año 1999, los 250 mil millones de dólares, lo que indica el bajo nivel de la demanda extranjera a EE.UU. y las ilusiones en cuanto a la naturaleza de la moneda en los pagos internacionales. Y ello aunque se debe reconocer que durante la crisis la demanda estadounidense sostiene la demanda mundial contra el riesgo de una deflación general.

---

4 La expresión pertenece a Maurice Byé (1965: 625, 727-732).

5 La expresión pertenece a B. Schmitt (1975).

El abandono de Bretton Woods (1967)

A partir de 1965 se manifiesta la abundancia de eurodólares, que tiene por primer efecto el derrumbe del sistema de cambios fijos establecido en Bretton Woods. Asimismo, con el fin de "re-estructurar" algunos de sus sectores industriales, Francia solicita IED estadounidense, acumulando con ello dólares. Pero bajo la influencia de Rueff, quien piensa que la única verdadera moneda es el oro, el gobierno francés pide a EE.UU. que, de acuerdo con el compromiso tomado por este país en 1947, le compre los dólares que posee el Banco Central de Francia. En un principio EE.UU. se negó por temor a que se redujera su stock de oro; tras duras negociaciones accedió a hacerlo, pero declarando que ello no se repetiría con otros países. El presidente del Bundesbank aceptó ese principio inmediatamente[6]. Desde aquel día, el dólar dejó de ser tan bueno como el oro, el sistema de Bretton Woods colapsó y la economía internacional habría de funcionar sobre nuevas bases. Muy rápido aparecieron las consecuencias de todo ello, confirmando que la nueva situación será duradera.

Flotación y revalorización monetarias sin acuerdo del FMI. El Acuerdo Smithsoniano

Como dijéramos, EE.UU. no tenía ninguna razón para querer modificar la situación que le permitía pagar sus importaciones emitiendo dólares que los bancos estadounidenses, donde dichos dólares estaban depositados, hacían circular fuera del país (eurodólares). El sistema financiero se desarrolló, pero no todos sus movimientos estaban controlados, de manera que bastó que en 1967 las tasas de interés respectivas del eurodólar y la libra fueran modificadas para que esta última se devaluara, lo que provocó el colapso de la zona esterlina, institución secular que nadie habría podido imaginar tan vulnerable. Por otro lado, en 1968-1969 salen masas de dólares de EE.UU. hacia Alemania, Japón y Suiza. Estos países dejaron flotar sus monedas antes de revaluarlas (el mismo franco francés ha sido amenazado). Lo hicieron en flagrante violación de los estatutos del FMI, puesto que no hubo ninguna negociación al interior de este organismo (cualquier cambio de paridad debió haber sido debatido en su seno).

Mucho antes de la decisión estadounidense, en agosto de 1971, de gravar el acero europeo con un derecho de aduana, el abandono de las tasas de cambios fijos había anunciado el fin de Bretton Woods[7]. Desde

6 Quiso evitar una crisis mediante el dólar, ya que la mayor parte (el 80%) de sus reservas estaba en esta moneda.

7 No ignoro –por razones que no puedo explicar– que muy frecuentemente se considera que esa ruptura se dio recién a partir de 1971. Efectivamente, durante ese año EE.UU.

1967, el sistema monetario no dejó de autodestruirse hasta que fue cada vez más necesario restablecer –por lo menos por un tiempo– un poco de orden. El Acuerdo Smithsoniano (18 de diciembre de 1971)[8] trató de superar la ola de revalorizaciones salvajes, pero sin que hubiera estabilización y nuevo orden monetario. Los años setenta son testigo.

El déficit de la balanza externa estadounidense desequilibró las de los demás países, aumentando el volumen de medios monetarios y, por tanto, de liquidez. Pero tras un circuito más o menos largo, estos dólares regresaron inevitablemente a EE.UU., su espacio natural de circulación, limitando así el déficit externo o financiando la deuda pública. Uno y otro caso pueden ser relacionados, pero no de manera mecánica (la expresión de "déficit gemelos" debe ser matizada[9]). El resto del mundo aceptó esta situación y se desinteresó de los desequilibrios de la economía real. No se intentó reabsorber los desequilibrios resultado de los déficit gemelos trasfiriéndose su gestión al sistema financiero (deuda pública, depósitos bancarios), entendiendo que incumbía a este la obligación de administrarlos, lo que hizo pero sólo en su lógica de mercado financiero.

Cuando la masa de eurodólares rebasó los 50 mil millones (en 1969), los economistas se inquietaron, ya que ninguna autoridad pudo en efecto controlarlos. Pero la misma situación ofreció al mercado financiero posibilidades inmensas de extenderse. Desde fines de los años sesenta, el déficit externo anual estadounidense ha aumentado considerablemente a cerca de 200 mil millones de dólares en 1998 y más de 250 mil millones en 1999. Pero ya no se alarman por el enorme crecimiento de liquidez. Los 50 mil millones de euromonedas de 1969 pasaron a ser 8 mil millones, lo que es una parte mínima de la finanza mundial. Desearían explicarnos que eso es bueno para la economía mundial. Es cierto que no existe una causa única para un fenómeno mundial que dura en el tiempo, pero no es menos cierto que el déficit estadounidense constituye el punto de partida del proceso de "mundialización" del planeta.

---

estableció un derecho de aduana sobre el acero europeo. Es incontestable que eso haya constituido una ruptura en el sistema de intercambios internacionales, pero el hecho decisivo es que ya en 1967 el dólar no era tan bueno como el oro. Lo he explicado largamente en mi libro *Relations economiques internationales* (1987: Vol. II, Cap. 13).

8 Por curiosidad se puede notar que el Acuerdo Smithsoniano fue preparado durante el encuentro entre Nixon y Pompidou (el presidente de Francia en ese entonces). La decisión del presidente de EE.UU. de establecer dicho acuerdo se debe a que la libra esterlina no desempeñaba ya ningún papel internacional, y el yen y el marco alemán aún no tenían proyección a nivel mundial. Es cierto que el peso del franco francés no se equiparaba con el del dólar, pero, constatando que ya el franco no aparece hoy en día ni siquiera entre las tres monedas que se consideran en la escena internacional, puede advertirse, en cierta forma, la caída relativa del franco francés (y de la economía francesa).

9 En cambio, se ha observado recientemente la coexistencia del déficit externo y el equilibrio, e incluso del excedente del presupuesto estatal.

La finanza sustituye a la planificación indicativa. El liberalismo a los cuatro vientos

Profundamente desestructurados por la crisis de entreguerras y la Segunda Guerra Mundial, los sistemas productivos nacionales de los países centrales se reorganizaron en los años cincuenta y sesenta, en el marco de las reglas fijadas por los gobiernos. Se hablaba de planificación, que era "indicativa" y asignaba un largo espacio al sector público, y se apoyaba además en unos estrictos controles en las fronteras. El gobierno estadounidense había ayudado a la reconstrucción de los países europeos con el Plan Marshall. Que eso haya sido útil para su propia economía no resta nada al papel del Estado norteamericano, ni tampoco al carácter interestatal de esa decisión (Perroux, 1948), ya que con ello se pudo evitar una "crisis de reconversión" que el mundo entero temía. Por otra parte, la planificación del desarrollo era una práctica general en las periferias que apenas surgían de la colonización (Seo, 1998b).

La situación cambió radicalmente al inicio de los años setenta. Es decir, aunque formalmente el plan siguió, su orientación cambió. En su primer *Informe anual sobre la situación económica y social de Francia* (1982), la CGT tituló el capítulo dedicado a los años setenta de esta manera: "De la des-estructuración del sistema productivo nacional a la 'restricción externa'". Así, se ponía de manifiesto una nueva tendencia.

- Se desarrolló en Francia el tema de la "industrialización", lo que significó adaptar la economía nacional a las estructuras de la economía mundial, atraer capitales extranjeros, ensanchar la exportación, centrar la industria en lo que se denominan "los canales de soporte".
- A consecuencia de la abundancia de liquidez a nivel internacional, se organizó el "re-despliegue industrial", es decir, se deslocalizaron y aumentaron las instalaciones en el extranjero, como en Alemania, Japón y Estados Unidos[10].
- Desapareció totalmente, por supuesto, la preocupación por la estabilidad y la coherencia de los sistemas productivos nacionales.

Hoy en día, bajo la influencia de las fuerzas dominantes, los medios sostienen dos discursos, sin darse cuenta en absoluto de que son contradictorios. Así, afirman lo siguiente:

- hemos registrado en los años cincuenta y sesenta un período de fuerte crecimiento (llegarán incluso a hablar de "los Treinta Gloriosos");

10 La teoría de este cambio de perspectiva es establecida en dos obras muy significativas y que han tenido una fuerte influencia en los poderes públicos franceses: Cotta (1978) y Stoffaes (1978). Se debe notar, sin embargo, y no sin interés, que estos dos autores sostendrán más tarde un análisis muy diferente.

- la economía nacional puede volver a crecer sólo conforme con el liberalismo absoluto que enfatiza dos temas esenciales: la flexibilización de las relaciones sociales y la desregulación en las relaciones internacionales.

La implementación de estas exigencias expresa la correlación de fuerzas existente, ya que son siempre las fuerzas dominantes del momento las que definen, período tras período (o crisis tras crisis), las reglas de funcionamiento de la economía.

Desde los años cincuenta y sesenta, la concentración –es decir, el proceso permanente y monótono del capitalismo con ritmo irregular– transforma la economía mundial. En estos años, las firmas dominantes –que eran ya unos verdaderos "monopolios nacionales"– querían, como cualquier firma, crecer aún más, tener las mejores técnicas, resistir la competencia extranjera pensando primero en la IED norteamericana, y rebasar las fronteras nacionales. En breve, deseaban revindicar la más total libertad de acción en las fronteras e imponer su política a sus asalariados, lo que significaba exigir la reforma profunda del derecho del trabajo, puesto que:

- la libertad en las fronteras implica que no existe ni derecho de aduana ni control de cambios, dado que la firma que se deslocaliza quiere vender, por lo menos, una parte de su producto en el país de origen, y que, además, la deslocalización exige –siendo inevitable la desregulación financiera– transferencia de capitales;
- la libertad de acción con respecto a los asalariados significa que el Estado ha de ayudar a las firmas a ser las más competitivas, lo que obliga a estimular de manera permanente la invención y la puesta en marcha de nuevas contra-tendencias a la caída de la tasa de ganancia.

En efecto, la intensificación del trabajo no tiene ya las formas del año 1968 (intensificación, descalificación); estas reaparecen poco a poco, sin embargo, de manera más discreta: extensión del trabajo en equipo a nivel de las profesiones que aún escapaban de esta tendencia; abandono de la prohibición del trabajo nocturno para las mujeres. Se inicia asimismo la larga historia de la flexibilización, que es una manera elegante de hablar de la destrucción sistemática del derecho del trabajo.

Estos dos aspectos de la mundialización –desregulación y flexibilización– no resultan de la naturaleza de las cosas: expresan, más bien, las correlaciones de fuerzas entre los industriales mismos (grado de concentración), y entre estos y sus asalariados (salarios, duración y condiciones de trabajo), que han cambiado profundamente entre los años cincuenta y setenta. Es más, durante los últimos años de la década del setenta, las firmas en crecimiento llegaron a ser lo bastante pode-

rosas como para liberarse de las reglas definidas por las fuerzas dominantes en los cincuenta e imponer otras que, a su juicio, resultaban más favorables a sus propios intereses.

Ahora bien, evidentemente el peso del Estado aún es importante, por lo que las firmas deben seguir presionándolo, entendiendo que, en tal circunstancia, el argumento de la "libertad" es siempre el más eficaz, sobre todo cuando no se investiga mucho para saber quién podrá aprovechar esa libertad, ni tampoco con qué fin lo hará. Asimismo, el dicho de Lacordaire, "entre el débil y el poderoso, es la libertad la que oprime y la ley la que libera", no ha envejecido. Partiendo de allí, se puede intentar encontrar un principio de respuesta a la pregunta de cuál ha sido el papel de los estados en el proceso de mundialización: ¿fueron agentes o víctimas del mismo?

El Estado no es una entidad coherente en sí misma; por su complejidad, está sometido a presiones contradictorias; de allí los inevitables conflictos y la interferencia entre lo político y lo económico. Las firmas atribuyen un gran interés a las decisiones que toman, así como a sus consecuencias para ellas mismas. Buscan siempre conseguir de su propio Estado, o de los estados de las naciones en donde se implantan, facilidades o ventajas oportunas para su actividad. Frecuentemente, pues, argumentan con base en la competencia externa a la que deben necesariamente someterse para conseguir ventajas internas: ¿le preocupa al Estado-huésped la prosperidad de sus implantaciones en el exterior? Si acaso pudieran conseguir, por su parte, una ventaja importante para ellas, podrían a cambio otorgarle unas ventajas a la firma[11].

La diversidad de los países en donde están instaladas las mismas firmas hace crecer la interferencia de lo político y lo económico. De hecho, *volens nolens*, estas han manejado a su manera –lo que resulta muy negativo en período de desempleo– la competencia entre los trabajadores industriales del mundo[12]. Pudieron fijar niveles de salarios aún más bajos, normas de trabajo mucho más elevadas, y pésimas condiciones de trabajo.

Por otro lado, cuestionaron en todo lugar donde les fue posible la mayor parte al derecho del trabajo y el derecho a las convenciones, pero dejaron de lado, con el fin de poder modificarlos a su antojo, los problemas decisivos en cuanto a los logros ya obtenidos por los mismos trabajadores, así como respecto de la determinación en cada nación de los salarios mínimos y la elección de los lugares y niveles de negocia-

---

11 Este es, quizás, uno de los raros aspectos en los que el proyecto de Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) podría ser útil: evitar que los estados-huéspedes se dejen imponer un "sinnúmero" de ventajas.

12 Exactamente del mismo modo en que las corrientes del tráfico alimenticio y los sistemas de precio ponen en competencia a todos los agricultores del mundo.

ción. Sin embargo, si no tocan ni a las instituciones ni a las reglas escritas, ya no necesitan contar con el apoyo de los estados para actuar. Ello debido a que estos intervienen cada vez menos, lo que otorga a estas empresas un gran margen de maniobra. De hecho, han impuesto negociaciones del nuevo estilo "toma y daca" (*donnant-donnant*), siendo las resistencias de los sindicatos más fuertes al inicio y, luego, cada vez más débiles, hasta lograr generalizar esta práctica, que puede corregir los acuerdos de rama con acuerdos de empresas y hacer que la situación del asalariado, a diferencia de lo que ocurría con las reglas anteriores, sea aún más desfavorable que antes. Imponen sus decisiones a los estados-huéspedes de manera que su llegada pueda afectar fuertemente la economía de determinado país.

En resumen, sería un error considerar al Estado como una víctima del proceso de mundialización, aunque conviene decir que fue una víctima consentidora. Suprimió las reglas establecidas en los años cincuenta bajo la presión de la evolución de las correlaciones de fuerzas, y por estar también asediado por demandas apremiantes, pero diferentes de las anteriores. No todos los estados han tenido, sin embargo, la misma política. El Estado inglés aceleró la mundialización (de la mano de Margaret Thatcher); el Estado alemán no tuvo ningún plan, como Italia o Francia, pero pudo mantener íntegras sus estructuras internas, por lo menos hasta el verano de 1999[13]. Sin embargo, como Japón, ha cedido bastante menos que otros a la mundialización. En cuanto al Estado francés, fungió menos como el actor activo de esta que como el indeciso que finalmente se junta con el grupo que grita más fuerte, es decir, escuchando más al patronato que a las organizaciones sindicales.

Los bancos tuvieron tres oportunidades sucesivas de colocar sus capitales: cada vez debieron volver al punto de partida

Estas tres oportunidades fueron: el alza del precio del petróleo; la necesidad de las empresas europeas de modernizarse con el fin de resistir la competencia de la IED estadounidense; y el endeudamiento de los países periféricos.

En primer lugar, los bancos tuvieron una ocasión con el alza del precio del petróleo en 1973[14], que fue determinada mucho más por

---

13 Digamos, para ser breves, que pudo mantener vigente la estructura de los bancos al servicio de la industria.

14 Frecuentemente se atribuyen a esta alza las dificultades de la economía francesa. Se trata de un error, dado que la tasa de inversión se había reducido en Francia ya desde 1971, antes, por lo tanto, del alza en el precio del petróleo. A pesar de todo, lo que se aumentó en el precio del petróleo es sólo la cantidad (renta) pagada al productor, que por cierto

EE.UU. que por los países productores del mismo[15]. El dólar fue abundante por las razones ya mencionadas. Fue la única moneda que se encontró en esta situación, y, si se podía pagar el petróleo, sólo se podía hacerlo en dólares, que se encontraban en el sistema financiero medio-oriental. Pero como este era aún demasiado débil para valorizarlos colocándolos de otra manera en el sistema financiero occidental, se topó con la misma masa de eurodólares que había sido aumentada con el déficit estadounidense, y volvió a plantearse la misma pregunta, es decir, cómo y dónde colocarlos. Ello constituyó el primer regreso de los bancos al punto de partida.

Los bancos tuvieron una segunda ocasión a raíz de la obligación que tuvieron las empresas europeas de modernizarse y aumentar su productividad frente a la competencia de la IED estadounidense. Este período es complejo y contradictorio también, dado que la inflación es fuerte[16] (abundancia de liquidez, abandono de normas de precios, financiamiento por las empresas de la modernización) y polariza la inquietud de manera tal que no interesan las tensiones deflacionistas que genera (quiebras, reducción de la demanda de inversión y de consumo), que terminan por imponerse. De manera paradójica, en el sistema capitalista se pone más atención a los fenómenos financieros que a los fenómenos "reales".

Las firmas no hablan de deflación[17], pero buscan, sin embargo, nuevos mercados. Los bancos no dicen mucho más tampoco, pero bus-

---

había perdido ya, durante los años anteriores, todo su significado en términos de poder de compra a causa de la inflación. Si se consideran los costos de transporte, almacenamiento, refinamiento, distribución y lo que representa el petróleo en el balance energético de la nación, el alza de la "renta" ha ocasionado, a lo sumo, un incremento del 1% en el nivel general de los precios franceses. Todo ello en el entendido, y esto es también cierto, de que la misma ha encarecido la "factura petrolífera" y ha elevado el déficit de la balanza externa francesa; aunque también, para una evaluación correcta, se deben tener en cuenta los "grandes trabajos" que la cuadruplicación de la "renta" ha llevado a que los países productores financiaran, y que fueron realizados por los industriales de los países occidentales (Francia entre ellos).

15 Recuérdese –tiende a ser olvidado– que el alza del precio del petróleo no fue decidida por los países productores árabes. Fue determinada por EE.UU., que quería negociar por sí mismo el fin del embargo, lo que era indispensable para Israel. Pero el alza en los precios del petróleo que los países árabes no pedían era necesaria para que EE.UU. restableciera su competitividad con Europa (su avance tecnológico disminuía, el costo de extracción de su petróleo era más elevado que el del petróleo de Medio Oriente) y para estabilizar, o incluso elevar, la tasa de cambio del dólar.

16 Se habla de "inflación con dos dígitos" (más del 10% al año). En 1974 fue muy elevada en todos los países a causa del contra-choque psicológico del alza del precio del petróleo (hasta el 20,8% en Japón; 11,1% en Francia; 7% en Alemania que tiene, no obstante, la misma estructura energética que Francia; y 9% en EE.UU., donde el precio del petróleo no aumentó), pero a partir de 1975 Japón regresó al 7,7% y Alemania al 6% para nunca rebasar el 5%, mientras que Francia subirá entre el 13,5 y el 19%, e Inglaterra entre el 11,3 y el 27%.

17 Recientemente repitieron la experiencia: en 1993-1994 se hablaba de desempleo pero no de deflación; aunque había alzas de precios anormalmente débiles, la obsesión siguió

can colocar mejor su liquidez. En cuanto a los gobiernos, se inquietan por el incremento del desempleo, aunque hayan aprendido rápidamente que el desempleo frena las reivindicaciones, refuerza el individualismo y debilita el movimiento sindical, ya que cada uno quiere conservar su empleo. Asimismo, bancos, empresas y estados encuentran un terreno de acuerdo. En efecto, durante la segunda mitad de los años setenta, el nivel de la inversión es elevado y se financia mediante la abundancia de liquidez. Además, es alimentado por la inflación, a pesar de que su efecto fue bastante diferente de aquel de los años sesenta y bastante contradictorio. De allí puede observarse que:

- aunque la inversión se realiza con el fin de impulsar la modernización y sostener la competitividad, reduce el empleo, sobre todo si la firma se deslocaliza en un país extranjero con salario bajo, lo que es común;
- la inversión desestructura el tejido industrial nacional, "crea hoyos" en el sistema productivo destruyendo las empresas de bienes de capitales que se adaptan lentamente a las nuevas técnicas, o que no tienen las patentes necesarias[18]; de allí las rupturas de "cadenas", la dependencia de la importación, la supresión de empleos;
- a diferencia de lo que se sucedía en los años sesenta, los errores en materia de inversión aumentan: empresas ultra-modernas cierran sus puertas antes de abrirlas; el despilfarro es destructor.

Sin embargo, a causa de una razón totalmente externa, este proceso se interrumpió bruscamente a fines de 1979. En efecto, al llegar Volcker a la dirección de la FED, aumenta brutalmente la tasa de interés –y de allí la tasa de cambio del dólar, como se verá más adelante. Frente a ello, las empresas resisten el alza de los costos financieros reduciendo sus deudas, con lo cual los bancos regresan por segunda vez al punto de partida.

La tercera (y última) oportunidad consistió en endeudar a los países periféricos, pero en la alianza con empresas, estados y bancos que ofrecen a estos últimos una tercera oportunidad de colocar sus capitales. Para enfrentarse a las tensiones inflacionistas, las empresas buscan clientes: endeudar al consumidor potencial es un medio de ven-

---

fijada en la inflación. Cotta (1991) ha recordado que el famoso crecimiento de "los Treinta Gloriosos" se realizó mediante un alza de precios que nunca fue inferior al 3%, para alcanzar a veces el 5%.

18 Este fenómeno es esencial para entender la degradación de las estructuras productivas francesas y la declinación relativa de Francia con respecto a Alemania. Ha sido analizado por la CGT en su primer *Informe anual sobre la situación económica y social de Francia* (1982). También existe un análisis profundo del tema en la tesis de Tourès (1986).

ta (en Francia, al comienzo de los años setenta, el crédito al consumo provocó el sobre-endeudamiento de los hogares[19]). La pregunta es saber a quién endeudar, ya que a mediados de aquella década las firmas, los hogares y los estados mismos, tanto al oeste como al este, tuvieron un nivel de deuda que no se podía pensar en incrementar. Quedaban sólo los países periféricos, que todavía estaban poco endeudados. "El ladrón nace con la oportunidad", y se estableció así una alianza entre los estados de los países centrales, los bancos y las firmas. Estas pudieron fácilmente llevar a aquellos a otorgar estos préstamos, más aún cuando los estados las incitaban a participar en los comercios, que eran cada vez más numerosos, para reducir el incremento del desempleo en sus propios países[20]. El préstamo se transformó, asimismo, en el mejor medio de venta[21]. Banqueros, industriales y ministros se pusieron a visitar las periferias haciendo propuestas, unas más atractivas que otras y con tasas de interés reales muy bajas a causa de la inflación[22], y no dudaron, además, en denunciar en los periódicos de estos países a los ministros que rechazaban el riesgo de endeudarse, alegando que se oponían a "crear empleos" en su propios países[23].

No se reprochará a los dirigentes de estos países el haberse incorporado a este proceso de endeudamiento, puesto que podía ser una alternativa con respecto al bajo nivel de la ayuda pública al desarrollo. Pero dado que la corrupción existe en todas partes[24], los grupos influ-

---

19 Independientemente del hecho de que cuando están muy endeudados los trabajadores asalariados no pueden llevar a cabo luchas largas, porque tienen que comprar a diario lo que les resulta indispensable para sobrevivir.

20 En cierto sentido, es la idea contra la cual se eleva el Informe de Willy Brandt sobre la gestión 1979 (*Nord-Sud*, 1980). El endeudamiento es peligroso: plantea la necesidad de implementar transferencias masivas de recursos financieros al margen de cualquier endeudamiento, y ello eventualmente mediante un impuesto sobre el comercio internacional así como la estabilización en un nivel satisfactorio de los precios de los productos vendidos por el Tercer Mundo y el desplazamiento de algunas ramas industriales del Norte hacia el Sur. Asimismo, la reducción del desempleo en los países del Norte dependerá de la necesidad en la que se encuentre el Sur para adquirir máquinas fabricadas por el Norte. Entonces esta necesidad será dotada del poder de compra necesario. Esa idea fue retomada por el Informe Boumedienne en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1974.

21 Airbus quiso vender de esta manera aviones a Brasil, pero también Boeing estuvo presente. Se decidió finalmente facilitar a Brasil un préstamo igual a dos veces y medio el valor de los aviones (para construir pistas, la torre de control). ¿Cómo se podría realizar, en tales condiciones, el reembolso del mismo? No se les plantea la pregunta, sino que se les venden los aviones.

22 Es la repetición (reedición) de los viajes que se dieron después del alza de la "renta" petrolífera con el fin de conseguir los mercados de las grandes obras en los países productores de petróleo.

23 Lo he constatado en Túnez, aunque las ventas que se debían financiar (televisores) no concordaban con la política cultural del país.

24 Aunque debe existir primero la oferta, antes de tener que aceptarla o rechazarla.

yentes de estos países quisieron seguir sosteniendo las importaciones de consumo, o exportar sus propios capitales[25]. En cambio, se puede reprochar al FMI el haber dejado de reclamar a los bancos acreedores una prudencia que le parecía inútil y peligrosa[26]. ¿Cómo los dirigentes de estos países habrían podido rechazar esta oportunidad? Todo el mundo se encontró satisfecho. En menos de diez años, el endeudamiento de los países periféricos se multiplicó en casi ocho veces.

Es cierto, pues, que la coyuntura de los años 1975-1980 fue artificialmente buena en las periferias: no había que pagar nada, ni interés, ni reembolso del capital merced a los plazos de gracia. Por otro lado, en los países centrales la competencia entre las firmas hacía reducir los precios, al punto que elevaba los términos de intercambio de los compradores y el producto disponible per cápita (eso es un artificio, las contabilidades internacionales son elaboradas de esta manera[27]). La suma de todo ello hacía progresar los sistemas escolares y de salud. En cuanto al centro, aunque su tasa de crecimiento era inferior a la de las periferias, se había estabilizado con sus ventas en estas últimas, y había estimulado así sus inversiones, lo que lentificó el incremento del desempleo. Y ello aunque tuvo, como dijéramos, una tasa de crecimiento inferior a la de las periferias. En este contexto, el alza de precios del petróleo en 1979 no parecía catastrófica. Al contrario, incitaba incluso a los países petroleros a endeudarse aún más (así es como México incrementó rápidamente su endeudamiento[28]). Pero todo ello no es sino el mero inicio de la historia que condujo a un cambio radical en la economía del mundo, una etapa fundamental en el proceso de mundialización.

La crisis de la deuda (1982): los países "endeudados" ya no pueden pagar

Si se puede afirmar, en pura lógica, que nunca será posible pagar la deuda de las periferias, conviene admitir que el detonador real de la "crisis de la deuda" ha sido el brutal vuelco operado en la política monetaria

25 J. Léonard (1989) ha establecido una correlación estricta en Venezuela entre la ayuda recibida y la fuga de capitales nacionales. ¡Por cada dólar que llegaba al país en concepto de endeudamiento, salían 1,7 dólares para ser colocados en un banco estadounidense!

26 Hasta último momento el FMI se mantuvo en el error, sin preguntarse en ningún instante qué pasaría cuando terminaran los plazos de gracia y debieran reembolsar en monedas extranjeras los préstamos conseguidos en monedas extranjeras. Asimismo, en febrero de 1982 los banqueros que el organismo había convocado en París escucharon nuevamente a su portavoz repetir los mismos reproches. Se asombraron un poco cuando, algunos meses después, nada menos que el presidente del Banco Central de México declaró que su país ya no podía honrar el servicio de la deuda.

27 Muy a menudo Perroux decía: "el economista debería ser el hombre de las cuentas exactas".

28 En cambio, el precio del petróleo se modificó bastante en 1982.

por el director de la FED durante los últimos meses de la presidencia de Carter. Enseguida, los bancos demostraron que de acuerdo con una pura lógica financiera su inconsciencia podía generar un enorme despilfarro real. El endeudamiento se transformó en una fuerte carga para las periferias, lo que, para nosotros, aceleró los procesos de financiarización, globalización financiera y mundialización.

En pura lógica, la deuda no podía ser pagada

Algunos economistas –no muchos, aquellos que siembran confusiones, que provocan desastres anunciándolos y que no deben ser tomados en cuenta– habían, sin embargo, alertado sobre el asunto. En efecto, fue evidente desde el inicio mismo del proceso de endeudamiento de la periferia que la deuda jamás sería pagada. De hecho, empíricamente la historia de las deudas durante los anteriores períodos de crisis indica que nunca fueron pagadas[29]. Por otra parte, eso se demuestra mediante la teoría, es decir, en el marco de la teoría liberal del "crecimiento transmitido mediante transferencias de capitales", que tiene los siguientes fundamentos.

- Un préstamo en moneda nacional no plantea ningún problema. O sea, la empresa pide prestado para comprar bienes de capital; la venta de sus productos le permite conseguir la moneda con la que puede reembolsar el préstamo inicial. Son las principales enseñanzas de Schumpeter (1935) y Keynes (1936)
- Un préstamo en moneda extranjera debe ser reembolsado en moneda extranjera. Es el mismo mecanismo, puesto que cada año se debe pagar el servicio de la deuda, los intereses y una parte del capital hasta la amortización total del capital prestado. Ello, sin embargo, con una diferencia importante: debe hacerse en divisas convertibles. Por ello, es preciso con anterioridad vender los productos en divisas convertibles, vale decir, venderlos a los propios países centrales, para poder así ganar una cantidad suficiente de estas, y luego transferir la suma obtenida a los acreedores para el servicio de la deuda.
- Lo anterior indica, pues, que si los prestamistas del centro quieren realmente (honradamente) ser pagados, y si eso no represen-

29 El argumento no se apoya sólo en una pura lógica. Toma en cuenta las experiencias pasadas, entre ellas, el enorme diezmo pagado por Francia a Alemania después de Sedan (25% del PNB de aquel entonces); el abandono de las deudas de los países endeudados durante la crisis a fines del siglo XIX (Egipto); el debate durante los años veinte sobre las "reparaciones alemanas", que llevó a abandonarlas porque eran dañinas para las economías de los acreedores. Estos exigen, esta vez, su reembolso, pero ellos mismos lo estorban en términos económicos.

> ta solamente un pretexto para mantener su dominio, no sólo han de aceptar seguir comprando a las periferias los productos que ya les compraban en las cantidades y a los (mismos) precios que lo hacían, para que estas puedan equilibrar su balanza comercial, sino que les comprarán mucho más aún, para que puedan conseguir (más allá del equilibrio de su balanza) las cantidades de divisas convertibles con las cuales pagar sus deudas.

Dos fenómenos impidieron, sin embargo, el reembolso de la deuda. Por un lado, era imposible que los "endeudadores" empezaran a comprar a las periferias de manera espontánea, puesto que las han endeudado con el fin de venderles a ellas. De otra manera, eso les habría creado muchos problemas (quiebras de empresas, desempleo) en sus propios países. Por otro lado, las periferias pueden vender sólo una gama muy limitada de bienes (productos básicos de origen agropecuario y mineral, algunos productos manufacturados, textiles y calzados). Los productos manufacturados que fabrican no se corresponden, salvo en casos raros (el de India, por ejemplo), con las demandas de los centros, puesto que no son lo suficientemente sofisticados. Conviene además recordar que ya venían vendiendo a los centros todo lo que estos estaban dispuestos a comprarles.

El "mercado" es, ante todo, el punto en donde la oferta y la demanda se enfrentan. ¿Cómo imaginarse así que 140 países "endeudados" pudieran vender una masa adicional de productos por un valor equivalente al servicio de la deuda (más de 100 mil millones de dólares al año) a países que están interesados en venderles a ellos y no en comprarles? Y esto sin que los precios caigan, es decir, los precios de los productos que las periferias ya estaban vendiendo y, *a fortiori*, los de los demás productos que querían vender.

Pero dado que a fines de los años setenta la obsesión de vender era tan fuerte, no resultaba posible de ninguna manera hacerse entender mediante una llamada de atención sobre las contradicciones del proceso de endeudamiento. Es inútil, pues, extenderse largamente sobre lo que en concreto, *hic et nunc*, ha provocado la "crisis de la deuda". Esta era inevitable a corto plazo. Todo estuvo bastante bien durante algunos años. Luego los plazos de gracia (el deudor debe empezar a pagar sólo después de 5 a 7 años) transcurren, y el precio del petróleo (que nuevamente había perdido poder de compra desde 1973) se endereza en 1979, estimulando así a los productores de petróleo a endeudarse aún más.

El detonador: la política de Volcker

Aunque la crisis fuera inevitable, las circunstancias que la provocarían y el momento en que estallaría no estaban definidos. Tuvo como de-

tonador inmediato –y no como causa– el brutal cambio ocurrido en la política monetaria y económica de EE.UU. a fines del mandato de Carter (fines de 1979). Durante su presidencia, este había mantenido una tasa de interés y una tasa de cambio del dólar relativamente bajas con el fin de estimular el desarrollo industrial (facilitar la exportación de mercancías, limitar la exportación de capitales). Pero cuando nombró a Volcker en la dirección de la FED, este decidió invertir la política económica estadounidense, elevando la tasa de interés nominal a corto plazo del 7,4% en 1978 a 14% en 1981, y la tasa de interés a largo plazo del 7,9 al 12,9%[30]. La tasa de cambio del dólar (en Ecus) subió un 29,9% entre 1978 y 1982, y un 66,9% entre 1978 y 1985[31].

Una parte importante de la deuda había sido suscripta a tasa variable y estaba denominada en dólares. El vuelco de la política estadounidense trastornó radicalmente los componentes de la deuda[32]. Pero ello no resultó de alguna peripecia externa a la crisis sino de la inestabilidad general de la economía mundial, de tal manera que, en adelante, los "fundamentos" (reales) influyen menos en las tasas de cambio que los movimientos de capitales. Ya no es, pues, en función del equilibrio interno (real) que se fija la tasa de interés, sino que es manipulado de acuerdo con la tasa de cambio deseada.

Esta decisión fue tanto más lamentable cuanto ocurrió en un momento durante el cual los países endeudados acumularon graves dificultades: la extinción de los primeros plazos de gracia; la reducción de las importaciones por parte de los países centrales (entre 1979 y 1981, Europa las redujo un 3,8%, EE.UU. un 5,2% y Japón un 8,3%); por su parte, la reducción de la inflación, iniciada en el centro, no se tradujo en una baja de los precios sino en un menor crecimiento de su alza, que perjudicó a todos aquellos que tenían que vender materias primas, al punto que los países productores de petróleo vieron a bajar nuevamente el precio del crudo.

Como mencionáramos, en julio de 1982 el presidente del Banco de México debió declarar que su país ya no podía pagar sus vencimientos. Esto no se dio a conocer de manera pública sino hasta el 16 de agosto, o sea, después de que el Banco de Pagos Internacionales (BPI) estableciera

---

30 A causa de la reducción de la inflación, la tasa real a corto plazo pasó del -0,3% en 1978 al 4,3% en 1981, y la tasa real a largo plazo, que era del 0,2% en 1978 (-0,1% en 1971; promedio de 1971-1980: -0,2%), subió entre 1981 y 1984 al 2,9; 6,0; 6,7 y 7,5%, sucesivamente.

31 La tasa de cambio nominal del dólar, que había sido reducida en más de 20% entre 1969 y 1979, se alzó a un 50% entre 1980 (4 francos) y los primeros meses de 1985 (10,5 francos).

32 El *benign neglect*: la economía mundial dominante es indiferente respecto al resto del mundo.

importantes disposiciones con los principales acreedores de México con el fin de evitar el pánico bancario. A nadie se le ocurrió pensar que esas deudas debieron ser congeladas o ignoradas, y ello como si el BPI hubiera olvidado que había aceptado, quince años antes, que Inglaterra congelara o no reconociera sus propias deudas[33]. En pocos meses muchos países fuertemente endeudados hicieron lo mismo, hasta que todos aquellos que estaban "endeudados" tuvieron que reconocer, unos tras otros, que debían proceder de igual manera. Nunca el FMI, ni las demás autoridades financieras públicas y privadas, nacionales o internacionales, habían imaginado una situación como esta. Sobre todo no en México, que tenía el "rating"[34] más elevado[35]. Todas estas instituciones se quedaron sorprendidas.

La nueva inconsciencia de los bancos: el despilfarro impuesto

Se suele silenciar un aspecto muy grave de la crisis de la deuda. Ya hemos hablado de la inconsciencia de los bancos que se preocuparon primero por sus intereses. En 1980, la mitad de la ganancia de los bancos estadounidenses proviene del endeudamiento de las periferias. Pero es necesario recordar su brutalidad: dado que los "endeudados" no podían pagar vencimientos, los "endeudadores" decidieron suspender enseguida cualquier otro adelanto de dinero fresco. No se puede concebir medida más injusta, puesto que el endeudamiento estaba siendo utilizado para inversiones de infraestructura (vías de comunicación, hospitales, etc.), que fueron repartidas en el tiempo. Por ello, es decir, con el fin de no pagar intereses inútiles, se dividió el préstamo en partes, de acuerdo con el avance de la carretera, la vía férrea, el edificio. La suspensión de nuevos adelantos de dinero no sólo frenó de manera definitiva los trabajos que aún no habían sido terminados, sino que inhabilitó también los trabajos ya realizados, y por tanto los costos que se concebían ya como pérdida neta por la mera decisión tomada por los bancos, que no dudaron en considerarlos como partes de la deuda (sin aceptar que son responsables del despilfarro que impusieron a los "endeudados")[36].

---

33 No es inútil decir que Inglaterra había conseguido el aval del mismo BPI para condonar las deudas de los "países de la zona de la libra esterlina" (todos los países periféricos) al momento en que devaluó su moneda en 1967. De haber aceptado en 1982 condonar las deudas de los endeudados, la situación actual del mundo sería totalmente diferente.

34 Apreciación por los bancos de la credibilidad del país "endeudado" según su capacidad de reembolso.

35 Se supo luego que se han registrado muchos desabonados en las revistas especializadas en el "análisis de riegos -país".

36 Desde entonces, la hierba tapó todo, tanto los trabajos sin terminar como aquellos que fueron terminados pero no pudieron ser mantenidos. Qué seríamos si no tuviéramos la misma certidumbre que los especialistas en finanzas: ¿"el mercado reparte los recursos" de manera óptima?

Dicho esto, por tercera vez los bancos se encontraron en el punto de partida, lo que fue un golpe brutal para ellos.

La carga de la deuda

Mientras el déficit estadounidense perdura, las empresas siguen desendeudándose y los bancos no pueden incrementar el endeudamiento de las periferias. Así, jamás estos han tenido que administrar tanta liquidez de modo de evitar algunas quiebras bancarias, que pudieron repercutir unas sobre otras y entrañar una crisis financiera generalizada. Tres grupos de agentes intervinieron al respecto: la FED, como "prestamista de última instancia" de los bancos estadounidenses, el FMI[37], y los dos "clubes" de renegociación de la deuda, es decir, el de París (allí los "endeudadores" renegocian la deuda de los "endeudados") y el de Londres (donde los bancos acreedores renegocian su deuda privada)[38]. La negociación puede conducir al refinanciamiento o al re-escalonamiento de los vencimientos (se capitalizan los intereses vencidos pero no pagados, de manera que el "endeudado" puede obtener un nuevo préstamo para pagar los intereses re-escalonados).

Se produjo un pasaje de la "economía de crédito internacional" a la "economía de endeudamiento internacional", en el entendido de que el nuevo endeudamiento tiene sólo por objeto financiar el servicio de la deuda[39].

De esta forma, el FMI pudo imponer a los "endeudados" los Programas de Ajuste Estructural (PAS), que teóricamente tenían como ob-

---

37 Sin embargo, el FMI tenía como misión impedir de manera preventiva el estallido de "déficit estructurales". Así, se podría esperar que tomara conciencia de lo que estaba pasando, y que actuara para frenar el siniestro antes de que degenerara en catástrofe.

38 Los "endeudados" pidieron en vano que la negociación se realizara en las Naciones Unidas para que se tomaran en consideración los aspectos globales del problema, o, si tal modalidad no era posible, de manera bilateral con cada uno de los acreedores. Por el contrario, los "endeudadores" pudieron obligar a cada "endeudado" a comparecer, uno por uno, ante el conjunto de todos ellos; exigieron además que pasaran previamente por un acuerdo (y un préstamo) con el FMI en el marco de la "condicionalidad", y que se presentaran ante el Club de París antes de concurrir al de Londres.

39 Es menester decir algo respecto de este mecanismo: por sí solos, los bancos no tenían forma de imponer la deuda. En cuanto al FMI, sus recursos financieros no fueron suficientes para influir fuertemente en los procedimientos del reembolso. Sin embargo, la alianza entre los bancos y el FMI modificó la situación. En los estatutos del FMI existe una cláusula fuera del derecho común. En el marco de un contrato de condicionalidad con un país, el FMI funge como juez y parte, de manera que determina si el país considerado ejecuta o no el contrato. La situación se encuentra así "cerrada" a favor de los "endeudadores" en el caso de que exijan –y lo hacen– que el "endeudado" concernido apruebe un acuerdo de este tipo con el FMI antes de iniciar con ellos cualquier acuerdo de re-escalonamiento de la deuda. Basta pues que el FMI declare que este país no satisface las condiciones del acuerdo para que se cancele el re-escalonamiento.

jetivo ayudar a los "endeudados" a pagar su deuda. Sin embargo, el análisis reveló aspectos muy diferentes, ya que:

- es muy grave que el PAS obligue a los "endeudados" a equilibrar su presupuesto (disminución de los salarios de los funcionarios, de la inversión pública, del costo –es decir, del volumen– de los servicios públicos, de las subvenciones al consumo);
- en pura ideología liberal, los obliga a destruir las empresas públicas;
- teniendo como objetivo prioritario ayudar a los "endeudadores" a seguir vendiendo sus productos, obliga a los "endeudados" a reequilibrar su balanza de pagos al punto que les exige también liberalizar las importaciones.

En total, el PAS está menos atento al equilibrio del "endeudado" que al de los "endeudadores". Se entiende, en cambio, que el PAS estimula al país a exportar lo más posible, pero genera con ello una contradicción, ya que el número de productos que los 140 "endeudados" pueden esperar vender no suman siquiera una pequeña quincena y además compiten unos contra otros, entrañando una espiral infernal por el hecho de que tienen que vender tanto más cuanto que los precios bajan; entre 1980 y 1987, según datos de la ONU, el poder de compra de sus exportaciones disminuyó un 33%.

Cabe agregar, además, otros dos aspectos muy negativos del problema. Por un lado, para obtener divisas convertibles los "endeudados" deben producir los bienes que los países centrales compran, que no son –lejos de eso– los que las periferias utilizan o consumen. Por otra parte, deben vender estos productos en el marco del sistema de precios relativos de los "endeudadores", que es muy diferente de aquel que favorecería su desarrollo. Volveremos sobre esta cuestión. De esta manera, los PAS han propiciado economías "abiertas" pero en el marco de unas condiciones que, en vez de ayudarlos a desarrollarse, los llevan a autodestruirse.

Los PAS han conducido a las periferias a lo que puede llamarse una "renta perpetua"[40] o, lo que es muy cercano, al "modelo de usura", es decir, un sistema de deuda del cual el deudor no puede escapar. En efecto, el usurero no tiene interés en encarcelar al campesino endeudado. Eso sería contrario a sus intereses, puesto que como la cosecha que entrega el campesino cada año es insuficiente para permitirle reembolsar la deuda –y ello aunque sea superior a lo que necesita para sobrevivir año tras año–, el usurero incrementa su deuda de un monto igual prestándole nuevamente lo que precisa para trabajar el año siguiente. El ingreso (sin trabajo) del usurero es la diferencia entre el producto y

40 Según la expresión de Bourguinat (1985: 165 y ss.).

las apremiantes necesidades del campesino. Esa es la definición misma del excedente, del cual el acreedor se apropia año tras año impidiendo así para siempre al deudor escapar de su dependencia. Es por ello que el re-escalonamiento de las deudas se calcula siempre con respecto al excedente que el país puede transferir sin destruirse, lo que de otra manera iría en contra de los intereses de los "endeudadores".

Los créditos de los bancos alimentan los mercados financieros, amplían la globalización y llevan a la crisis financiera

La "crisis de la deuda" constituyó un acontecimiento decisivo, un giro en la historia reciente de la economía mundial, la entrada en lo que se llama, no sin alguna ambigüedad, la "globalización financiera", y por fin la causa principal de la aceleración del proceso de mundialización. Todo ello, al menos por tres razones. El mundo cambió profundamente en 1982. En efecto, si por un lado el déficit exterior de EE.UU. no ha dejado de incrementar el volumen de liquidez, por el otro, los bancos que detentan esa liquidez, que poseen estos fondos, no pueden ya valorizarlos mediante el endeudamiento como en años anteriores, dado que no existe ningún otro agente susceptible de ser "endeudado". Sólo es posible, pues, hacerlo circular en el mercado financiero, que registrará con ello una fulgurante expansión. Por otra parte, la deuda de los países periféricos representa una enorme masa de créditos, que son controlados en gran parte por los bancos; estos utilizan técnicas cada vez más sofisticadas para valorizarlos, ya que cada vez es más evidente que la deuda jamás podrá ser reembolsada. Pero, con ello, el mercado financiero registra un nuevo ensanchamiento. Finalmente, la extensión del mercado financiero y la aceleración de los movimientos de capitales que resulta de esta modifican en cuatro aspectos el funcionamiento de la economía real. Primero, las liquideces se valorizan tanto mejor cuanto más libres son los movimientos de capitales. Se justifica lo anterior diciendo que "el mercado asegura la asignación óptima de los recursos", pero sin descuidar la amenaza que consiste en que, si un país limita los movimientos de sus capitales, estos lo abandonarán, su tasa de cambio colapsará y terminará arruinado; o que, si a ojos del "mercado" la deuda pública se incrementa demasiado rápido, este castigará al Estado concerniente. Con ello queda establecido el poder de los "mercados" sobre los estados y la sumisión de estos a aquellos. Segundo, los movimientos de capitales incrementan aún más la volatilidad de las tasas de cambio; por su parte, las tasas de interés fijadas por los estados con el fin de estabilizar la tasa de cambio en el nivel deseado se desestabilizan; y los productos de base, como las materias primas, se transforman en "nichos" que sirven de refugio a los capitales en dificultades en uno

u otro mercado financiero. De esta forma, su precio se vuelve todavía más imprevisible que lo normal[41]. Tercero, el proceso acumulativo se desencadena, es decir, las empresas tienen una necesidad creciente de cobertura; las operaciones son cada vez más arriesgadas; los operadores, por su lado, se protegen, y los mercados de productos derivados son siempre más complejos y abstractos. Cuarto, para ensanchar aún más el mercado y facilitar sin riesgos y de manera inmediata –sin decirlo– la valorización de los capitales, el FMI incita a los países de las periferias (este organismo prefiere el término "países emergentes") a abrir sus mercados financieros. Con ello, los fondos de pensiones estadounidenses –y los especuladores– encuentran un nuevo campo de acción y nuevas oportunidades para valorizar sus capitales; saben, sin embargo, que ese proceso de valorización tiene sus límites y están listos, por lo tanto, para salirse tan pronto lo estimen prudente.

A decir verdad, el primer fondo que se retira no pierde nada, pero todos quieren zafarse cuanto antes, lo que entraña el colapso, unos tras otros, de los mercados, incluso los de los países que se decían los más estables o, más aún, los mejores alumnos del FMI. Tales fueron los casos de México y Corea del Sur, que cuando fueron atacados por la crisis mexicana en 1994-1995, y luego por la asiática en 1997, pasaron a ser sus mejores alumnos; más aún, acababan de ser admitidos en la OCDE.

La deuda obliga, limita y estorba el comercio Norte-Sur: cada país "endeudado" debe vender a los centros

Los 140 países "endeudados", que compiten entre ellos en torno a una pequeña quincena de productos, deben vender tanto más cuanto sus precios no dejan de bajar en una especie de espiral negativa. En efecto, de 1980 a 1987 el poder de compra de sus exportaciones respecto a los productos del centro se redujo un 33% a causa de la simultaneidad de la obligación de pagar la deuda –lo que ocurría mucho antes de la crisis de 1982– y el repunte del proteccionismo en los centros. De hecho, como dijéramos, las empresas en estos últimos habían endeudado a las periferias con el fin de venderles y no para comprarles.

Ello se entiende tanto mejor si se toma en cuenta la contradicción forjada en la economía mundial por la conjunción de dos aspectos del proceso de mundialización: la liberalización de los intercambios

41 En 1993, el mercado obligatorio de EE.UU. sufre una crisis y los capitales se refugian allí. Pero, aunque los expertos tuvieran razones objetivas para anticipar la baja de los precios, se registró, por el contrario, una fuerte alza. Esa es, en efecto, la regla: cuando los capitales entran en masa en cualquier mercado, inevitablemente se valorizan en un primer momento.

y la extensión de las ETN. La IED se orientó primero hacia los países donde el nivel del salario era más bajo a causa del bajo nivel de vida y la magnitud del desempleo. Pero no se puede olvidar que, para sobrevivir, los países periféricos no podían evitar sacar ventaja de la reducción de los costos absolutos, lo que se concretaba por medio de apropiaciones gratuitas de la naturaleza –destrucción de los recursos de agua y la fertilidad del suelo, deforestación, contaminación de toda índole–, o, en cuanto a los "seres humanos", condiciones inhumanas de trabajo, falta de protección contra los accidentes (¡se piensa en Bhopal!), trabajo de los niños, etc. ¡Desde hace tiempo se sabe que el capitalismo tiende a destruir los dos pilares en los cuales descansa: la naturaleza y el ser humano!

Los productos industriales no son los únicos concernidos. Todos los agricultores del mundo fueron también puestos en situación de competencia. Una serie de hechos así lo indican.

La perversión de los flujos del comercio internacional por la manipulación de los precios no data de hoy en día. Nos limitamos a dos ejemplos. En 1964, los países europeos decidieron reducir el precio del cacahuate del Sahel africano. Para sobrevivir, los campesinos modificaron su rotación tradicional (cacahuate-cacahuate-mijo) por cacahuate-mijo; ello entrañó la doble reducción de la producción de mijo –superficie y rendimiento– y su desplazamiento hacia el Norte. Por otro lado, aceleró la deforestación y modificó el clima, originando así la gran sequía en esta región a principios de los años setenta. Durante este mismo período, la conjunción de una ley estadounidense (PL 480), de la que se decía que fue establecida para "ayudar" a los agricultores de América Latina, y del principio del "gradualismo" –la ayuda disminuye si el país se desarrolla– llevó a EE.UU. a sustituir en Colombia la producción local por la importación de cereales estadounidenses. En un primer momento, ayudaron a Colombia ofreciéndole cereales a un bajo precio, pagable en moneda local, lo que destruyó la producción local e hizo aumentar la importación. Luego, se facturaron los cereales en dólares, puesto que, dado el principio del gradualismo, ¡el aumento de las importaciones confirmaba el desarrollo del país! Pero como las importaciones crecieron de nuevo, decidieron facturar al "precio normal". En tanto, la producción colombiana de cereales fue destruida y reemplazada por la droga. Pero EE.UU. había creado un nuevo mercado para su agricultura (Sandilands y Dudley, 1975: 331-332).

La Ronda Uruguay aceleró nuevamente la perversión de los flujos mediante la manipulación de los precios. Durante dos décadas, Francia importaba de EE.UU. alimentos para animales, pero los campesinos franceses querían limitar la importación y exportar sus excedentes de cereales. EE.UU. consideró que esa salida (ese mercado) era para ellos un derecho adquirido, pero terminaron por establecer entre los

dos países, frente a la lucha de los campesinos franceses, un acuerdo vicioso. Mantuvieron su voluntad de seguir vendiendo sus cereales a Francia, pero propusieron que Francia subsidiaria sus exportaciones de cereales, si eso se hacía sólo en las periferias. Satisficieron así a los agricultores franceses y estadounidenses, pero sacrificaron en cambio los cultivos de cereales de los países periféricos, que no tienen ya ningún otro país al cual volcarse.

De una manera más general, desde hace ya una década los flujos mundiales de productos alimenticios han evolucionado con fuerza. Tradicionalmente, las periferias vendían productos agro-alimenticios a los centros, pero, habiendo incrementado sus rendimientos, estos pudieron abastecer a las periferias en productos básicos, vale decir, transformaron a las periferias utilizándolas como exportadores no sólo de productos tropicales (café, té, cacao) o materias primas (algodón) –lo que ya eran desde mucho tiempo atrás–, sino también de bienes de consumo de muy bajo precio para las burguesías de los centros (flores de Colombia; ejotes verdes de contra-temporada de África, etc.). No se debe olvidar que, en el pasado, EE.UU. no dudó en utilizar el "arma alimenticia", por lo que se puede afirmar que la dependencia con respecto a las periferias no deja de reforzarse. Y tomando en cuenta los estudios según los cuales el mundo podría no garantizar su autosuficiencia alimenticia en los próximos quince años, se entiende hasta qué punto la situación de las periferias puede ser dramática a futuro.

Asimismo, pensándolo bien, en términos generales es irresponsable hacer bajar los precios de los productos de base, aunque fuera por disminuir sin esfuerzo la inflación en los centros.

La necesidad de vender a los centros obliga a los países "endeudados" a hacerlo en el marco del sistema de precios relativos de los centros

La cuestión de la estructura de los precios en el intercambio internacional interesa poco a la teoría dominante. Para ella, los precios son el resultado del funcionamiento del mercado que se impone como norma a todos, hecho que permite hablar fácilmente de la igualdad de todos. En cuanto a los flujos, dependen de la capacidad para participar en el mercado, es decir, para soltar la palabra clave: "competitividad". Pero Perroux (1961) no dejó de subrayar que la dominación –"la influencia asimétrica de A sobre B"– se transmite tanto mediante las anticipaciones como mediante los precios y los flujos.

En el intercambio internacional, el precio absoluto, expresado en unas tarifas aduaneras que no dejaron de reducirse, es el mismo para el vendedor y el comprador. Ese no es un hecho trivial ni sin consecuencias, dado que explica largamente por qué el endeudamiento de las peri-

ferias por los centros durante la segunda mitad de los años setenta tuvo, desde los años ochenta, efectos muy negativos en los "endeudados".

Ahora bien, no pudiendo pagar sus vencimientos de otra manera que en divisas de los "endeudadores", para conseguirlas los "endeudados" tuvieron que vender no sólo lo máximo posible, sino además en los mercados de los "endeudadores". Asimismo, dado el peso de estos últimos en los precios –tanto mayor en cuanto son los mayores inversores directos extranjeros–, la estructura de los precios relativos de los "endeudados" tiende, si no a ser idéntica a la de los "endeudadores", al menos a acercarse fuertemente a ella. Sin embargo, las productividades sectoriales de trabajo en los "endeudadores" son muy diferentes[42] de las productividades sectoriales de trabajo de los "endeudados". Pero, como se sabe, una ley básica de la economía es que el desarrollo de un país exige que se "correspondan" la estructura de sus precios relativos con la de sus productividades sectoriales (o, si se prefiere, con el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas).

La condonación de la deuda no crearía ninguna dificultad para los bancos: tuvieron todo el tiempo necesario para abonar sus créditos

Existen tres aspectos indisociables de los problemas en torno a la deuda. En primer lugar, no es preciso argumentar largamente sobre la necesidad absoluta y urgente de abandonar la deuda. Nadie cree que eso pudiera plantear el más mínimo problema a los bancos, dado que tuvieron mucho más tiempo del necesario para abonar sus créditos, y fueron los primeros en saber que –así como las deudas de fines del siglo XIX o de los años treinta– la deuda no podría ser reembolsada jamás. Es inútil y sin sentido seguir hablando de desarrollo mientras no se abandone la deuda. Es cierto que de vez en cuando hubo algunas pequeñas reducciones de las deudas, pero estas no han aliviado para nada su peso. Asimismo, no tiene sentido recordar ahora algunas cifras que todos conocen muy bien. No obstante, si el condonar la deuda es una necesidad imperiosa, prioritaria, es sólo con el fin de garantizar las condiciones del desarrollo; pero eso es sólo una precondición del proceso. Por otro lado, el abandonar la deuda permitirá desarrollar –como un segundo aspecto del problema, que es urgente también– los intercambios Sur-Sur. Se habla muy poco de esta cuestión, pero la creo esencial,

42 Ver al respecto los trabajos de E. Seretakis en el marco del GREC. Allí indica con varios ejemplos (Costa de Marfil y Francia, o Grecia y Alemania desde la integración de Grecia en la Unión Europea) que la estructura de los precios relativos de las economías dominadas tiende a acercarse a la estructura de los precios relativos de los países dominantes, lo que afecta (desestructura), desde luego, la economía de los primeros países.

puesto que tan pronto como las periferias sean liberadas de cualquier tipo de deuda, serán liberadas también de la obligación actual de vender en los mercados del centro, y se escaparán, por este mismo hecho, de la determinación por parte de los países centrales de la estructura de sus precios relativos. El comercio inter-periferias podrá desarrollarse y facilitar su desarrollo mutuo dado que, aunque no son absolutamente idénticas, las estructuras de las productividades sectoriales de trabajo de estos países son mucho más cercanas unas con otras de lo que lo son con las de los países centrales. Pero es inútil discutir este punto mientras exista la deuda, y ello aunque estoy seguro de que es uno de los aspectos decisivos de una estrategia mundial de desarrollo. Finalmente, la tercera cuestión se asocia con las dos anteriores. Deberá darse otro paso en caso de que se abandone la deuda y se quiera desarrollar el comercio Sur-Sur. Es el referido a la convertibilidad de las monedas de las periferias, pero a condición, desde luego, de que no sean convertibles con las del centro. La convertibilidad de las monedas de los países centrales ha sido un elemento decisivo de la extensión de los intercambios entre ellos, al menos tan decisivo como su liberalización. Las monedas de las periferias no son aún convertibles entre ellas. Mientras esto se mantenga, será difícil desarrollar rápidamente el comercio entre las periferias, y ello aunque se admite que constituiría para estos países un instrumento esencial. Esta idea no tiene nada de novedoso, ya que los acuerdos de Bretton Woods relacionaban estrechamente el sistema monetario internacional y los intercambios comerciales.

De allí surge la necesidad de preguntarse si no es urgente abrir un debate serio acerca de la instauración de un sistema monetario internacional apropiado para las periferias. Ello permitiría que existiera una moneda con la cual las monedas de las periferias fueran convertibles, pero que, a su vez, no sería convertible con las monedas de los centros. Una segunda ventaja –no por eso insignificante– sería que obligaría a equilibrar en valor los intercambios entre los centros y las periferias, lo cual permitiría revalorizar seriamente los productos de estas últimas. Sin dudas, una propuesta de este tipo exige una reflexión profunda y suscita preguntas difíciles. Supone, entre otras cosas, que los países periféricos estén listos para restablecer entre ellos la unidad que habían manifestado durante los años setenta. Pero ¿es esta una razón suficiente para apartarla a priori?

Estas tres cuestiones están, evidentemente, ligadas entre ellas; sin embargo, no tienen ningún sentido si la deuda se mantiene. Pero todo ello constituye sólo, al menos, una precondición de una política de desarrollo de las periferias, dado que una estructura monetaria puede ayudar a solucionar los problemas reales, pero no basta para resolver todo lo que depende de la "economía real".

Es imposible para los centros salir de su crisis si no cambia la situación en las periferias: es urgente que el mundo entero lo entienda

El abandono de la deuda y la organización de nuevas relaciones económicas inter-periféricas son prerrequisitos esenciales para una estrategia de desarrollo, aunque se deben llevar a cabo las políticas necesarias. No existe, por cierto, una estrategia única de desarrollo, ya que ningún país se encuentra en la situación de otro, aunque todos se caractericen por su situación de dependencia. Ello deja a cada pueblo la libertad de definir la que le parezca más eficaz, la que convenga más a sus necesidades y su cultura, todo ello a reserva de que se prevengan de las amenazas o dominaciones del exterior, que en cualquier momento pueden aniquilar el esfuerzo de varias décadas. La experiencia reciente de los daños causados por las crisis financieras ha sido demasiado grave como para no tomarla en consideración.

No obstante, si no incumbe a los economistas de los centros definir la política de las periferias, tampoco las ETN están facultadas para definir dónde se irán a establecer. Respecto a esta cuestión, Daly y Goodland (1994: 73-92) observan que, sin discutirlo con los gobiernos, las firmas definen su aporte en capital, su técnica, el producto que fabrican, la calidad y el mercado de este, y abastecen al 70% del comercio internacional. El GATT, por su parte, vela para que tengan una absoluta libertad de acción, lo que restringe, por lo tanto, la de los estados con amenazas de sanciones. Andreff (1996: 37 y ss.) estima en un 30% la proporción de "comercio cautivo intra-firma" en los intercambios mundiales de productos, siendo muy inferiores los "precios de transferencia" (precios intra-firma) a los precios mundiales (los precios intra-firma están en el orden del 30% en el sector del hule, 38% en electrónica y hasta 61% en farmacia). El grado de concentración de estas firmas en los servicios es especialmente fuerte. Hipple (1990: 194) observa que en 1998 al menos una ETN participaba en la transacción del 99% del comercio exterior de EE.UU. A la vez, Chesnais (1994: 194) precisa que las ETN estadounidenses (tanto matrices como filiales) realizan por sí solas un 80% de las exportaciones de EE.UU. y cerca de un 50% de sus importaciones, y que a nivel mundial algunas participan, por lo menos, en un 40% del intercambio internacional. Indica además que hacia 1985 los flujos intra-firmas (o inter-grupos) de las ETN estadounidenses, japonesas e inglesas representaban la tercera parte de los intercambios realizados en el sector manufacturero. No existe ninguna razón para dejar que estas ETN extranjeras reglamenten la ley.

Es cierto que algunos autores justifican todo ello en nombre de la "mundialización", lo que está lejos de ser el caso. En efecto, fue hacia 1882 que apareció por primera vez el término "aldea planetaria". El

telégrafo y el barco de vapor habían reducido la dimensión del mundo mucho más que el fax hoy en día[43].

La mundialización tiene un significado determinado para los "poderosos" de hoy. En efecto, cuando Bergsten (1993) y sus amigos "piensan" en la estrategia más conveniente para el mantenimiento a nivel internacional de la supremacía mundial de EE.UU., parten de los espacios de dominación que cada uno de los tres centros –EE.UU., Alemania y Japón– trata de organizar a partir del TLCAN, así como de las iniciativas para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la Unión Europea respecto a las relaciones con los países de África, el Caribe y el Pacífico (CP), o respecto a su influencia en Asia del Este. Para ellos, los países existen sólo en el marco de cada uno de estos conjuntos.

No dejan de proponer una definición de desarrollo. Existen varias. Pearce, Markandya y Barbier (1992) mencionan 24, aunque olviden algunas otras que, por cierto consideraban al desarrollo autocentrado y "durable", más recientemente. Por mi parte, recuerdo sólo una de ellas, la más antigua: "elevar de manera ordenada y jerarquizada el nivel de satisfacción de las necesidades esenciales mediante una organización voluntaria de una dinámica autónoma de larga duración". Esta definición articula de manera estrecha dos aspectos inseparables: por un lado, la satisfacción progresiva de las necesidades –lo que en 1992 llevó a la OIT a incluir en la definición de las "necesidades esenciales" la participación y el empleo– y, por otro, la dinámica larga que Maurice Byé definía como "la transición de una estructura de productividad por habitante relativamente baja a una estructura de productividad por habitante más elevada". Pero el mismo Byé, además, precisaba:

> Una economía es plenamente desarrollada cuando su estructura funciona de manera tal que la productividad por habitante alcance, dados los conocimientos técnicos y los recursos nacionales e internacionales disponibles, el más alto nivel posible […] De lo contrario, hablamos de una economía subdesarrollada (Byé, 1961: 110-124).

Con ello se negaba (junto con Boulding, Myrdal y Perroux, entre otros) a considerar al PNB como el criterio del desarrollo. En efecto, se puede, si así se lo desea, incrementar el PNB y olvidarse de la regresión del nivel de satisfacción de las necesidades; pero los trabajos econométricos realizados en EE.UU. desde 1947 (Daly y Cobb, 1989; Cobb Jr., 1992) indican claramente la debilidad de la correlación entre el Índice de Bienestar y el PNB. Los informes del PNUD sobre el desarrollo humano

43 Sobre este punto, ver el texto decisivo de Bairoch y Kozul-Wright (1996).

enseñan, por su parte, que la clasificación de los países por Índice de Desarrollo Humano (IDH) difiere totalmente de la que se puede hacer con base en el PNB.

Estos dos aspectos del desarrollo –objeto y medio– están estrechamente ligados. Una de sus articulaciones radica en lo que se puede llamar los "consumos del desarrollo", es decir, estos consumos específicos –salud, alimentación, educación y capacitación– que Perroux llamaba el "recurso humano", para no decir "capital humano", y que, por un lado, elevan al mismo tiempo el nivel de satisfacción de las necesidades y la productividad de la población, y por otro relacionan, sin oponerlas, inversiones (la dinámica: el tríptico necesidades/trabajo/excedente) y necesidades. Trabajando para satisfacer sus necesidades, la población produce un excedente (excedente de la producción efectiva con respecto al consumo "necesario"[44]), que acumula si ningún otro país llega desde el exterior para apropiárselo[45]. Ahora bien, en el caso de que pueda llegar a lograrlo regularmente –si, entre otras cosas, la contaminación no aniquila sus esfuerzos–, el desarrollo puede ser durable (sustentable). Pero ello no es posible si el Estado no compromete su responsabilidad para definir e implementar la política de desarrollo del país, y si no defiende con firmeza la independencia nacional. Esa es la condición fundamental para superar la contradicción entre la mundialización y el desarrollo. Asimismo, habiendo aprendido mucho de mi amigo y joven colega, Ick Jin Seo (1998b), cuando escribía su excelente tesis sobre el desarrollo de su país desde la independencia, creo realmente que, a pesar de la reciente crisis financiera, Corea es un ejemplo.

Dicho esto –y también es la experiencia de Corea, si se quiere leerlo de esta manera–, la historia ha enseñado que es peligroso endeudarse con el exterior y que es posible evitarlo si se lleva a cabo una política rigurosa. Si se necesita comprar, se debe vender; aunque –contrariamente a las reglas del FMI– se necesita tener a la vez derechos de aduana, por un lado, y subvenciones, por el otro. Todo ello genera un sistema discreto de cambios múltiples. Es decir, hay que vender productos que se produzcan en el país si se quiere comprar maquinarias para industrializarse. Eso define la función del comercio exterior en el desarrollo. De hecho, es posible acumular sólo bienes "acumulables", fabricados en procesos productivos previos: no se acumula ni trigo, ni agua, ni carbón, ni trabajo, sino máquinas, abonos, etc., esto es, un "producto" fabricado que eleva la productividad y la capacidad de tra-

---

44 Aquel que reconstituye las condiciones de la producción, entendiendo que este excedente integra el consumo de la fuerza de trabajo desocupada (las personas sin ninguna actividad productiva en las periferias son apoyadas por las demás).

45 En concepto, por ejemplo, de una deuda real o no, establecida en un sistema de precios basado en el intercambio desigual, etcétera.

bajo. Un país no desarrollado se define de manera precisa como un país en donde el excedente no tiene forma directa de bienes "acumulables". El comercio internacional de un país transforma los bienes no acumulables (producidos por las periferias y que estas deben vender) en bienes acumulables (pagados por el producto de la venta). Un país, cualquiera sea, puede acumular sólo su excedente, aunque este debe tomar directamente o por medio del intercambio la forma de bienes acumulables. Esta función de transformación exige arbitrajes, es decir, se debe escoger los bienes que se desea vender para pagar los que se necesitan. Dicho de otra manera: se pueden vender productos minerales; no obstante, es preciso fijar la cantidad que es posible vender para no sacrificar el futuro de la industria nacional, dado que mientras más rápido se vende, mucho más se acelera el ritmo del desarrollo, y mucho más rápido también se agotan los recursos. Por otra parte, pueden venderse productos agrícolas, pero al hacerlo enseguida se reduce la alimentación de la que se dispone. Por ello, es necesario mantener un equilibrio entre satisfacer las necesidades, incrementar los "consumos de desarrollo" (consumo productivo) y efectuar con rapidez las transformaciones estructurales. Es preciso escoger –lo que resulta muy delicado– entre vender productos brutos (naranjas) y productos ya elaborados (jugo de naranja), dado que el arbitraje depende del rendimiento del capital utilizado para transformar las naranjas en jugo.

Desde luego, mientras se desarrolla el país[46], la función del comercio exterior evoluciona respecto de su contenido concreto. Esta manera de plantear el problema se corresponde con la de John Stuart Mill. En sus *Principios* (1848) –y durante un período de gran inestabilidad, es decir, cuando el capitalismo industrial estaba en camino de ser dominante y empezaba a marcar el ritmo de la coyuntura económica–, criticaba la ideología mercantilista que se había apoderado de los industriales y afirmaba, también con fuerza, que la función decisiva del comercio exterior era comprar primero los bienes requeridos para la "acumulación", que deben pagarse con los bienes que se venden. Es preciso aclarar que las cuatro condiciones necesarias para la realización de esta función del comercio internacional son las siguientes: el pago de la deuda no debe anular el resultado financiero de las exportaciones; el Estado –y no las firmas transnacionales– debe asumir la responsabilidad por ello; se requiere de una acción colectiva internacional

46 Ver la tesis de Boureille (1994) que muestra cómo la India ha pasado, al inicio de la construcción de la base autónoma de acumulación, de las "importaciones de arranque" a las "importaciones de diversificación", luego a las importaciones transitorias o permanentes de acompañamiento" (con unas "importaciones inútiles", eventualmente) y, posteriormente, a las "importaciones de modernización" así como a las "importaciones para la exportación" y las "importaciones de incentivo" para incrementar la eficacia de las firmas.

para frenar la disminución continua del precio de las materias primas, puesto que es posible que nunca más puedan explotarse; y el nivel del ingreso del trabajo –industrial y agrícola– debe facilitar la compra de los productos nacionales por los trabajadores del país, sin que se fomente la posibilidad de que sean exportados a un precio irrisorio en beneficio exclusivo del capital de los centros.

Ahora bien, si el subdesarrollo desarticula las economías nacionales aislando en particular a la agricultura de la industria, el desarrollo depende de la articulación de los avances de la industria (como la creación de una base autónoma de acumulación) y de la agricultura que, por su parte, encuentra en la industria los insumos que necesita, tales como máquinas, herramientas, abonos y semillas. Todo ello en función de una triple dimensión: empleo, consumos de desarrollo (incremento de la productividad merced a las máquinas; satisfacción de las necesidades) y condición de independencia (Perroux, 1979)[47].

Pero mientras los centros impongan a las periferias los cultivos de "renta" a precios que no permiten a los agricultores sobrevivir, seguirán incrementándose la degradación del suelo, la deforestación, la destrucción de las reservas de agua, hasta llegar a eso que Mazoyer denomina la des-estructuración de las sociedades rurales. La contradicción surge cuando los centros se oponen a la inmigración procedente de las periferias, aunque, debido a sus prácticas, la inmigración de estas poblaciones es inevitable. En sus *Problèmes mondiaux*, Gorbachov veía a la inmigración como una fuente de conflicto mundial. No obstante, lo cierto es que la migración hoy en día es tan inevitable como imposible, además de ser, por otra parte, una fuente peligrosa e ineludible de discriminaciones intolerables así como de racismo, un aspecto importante de las contradicciones entre los centros y las periferias.

Desde hace ya un tiempo atrás, algunos países iniciaron una política de industrialización. Tal fue el caso de los países de América Latina durante la crisis de los años treinta. Los títulos de la deuda en estos países se negocian actualmente a bajo precio, y las sumas obtenidas con ello se utilizan para comprar las acciones de las empresas que el gobierno privatiza. Paradójicamente, según Keynes ese es el ejemplo mismo de la "condición de reembolso". Ahora bien, se puede argumentar que el nuevo propietario del capital modernizará la empresa. Eso es probablemente cierto; pero, además de que en este caso se trata de una verdadera "recolonización" –debe admitirse el término–, no se entiende la razón por la cual el nuevo propietario tomaría en cuenta las necesidades del país concernido. Vale decir que modernizará quizás la empresa y mejorará la productividad, pero no existe ninguna razón para que de

47 François Perroux ha insistido mucho en esta relación entre agricultura e industria.

ello resulte una mejora –por mínima que fuera– del nivel de satisfacción de las necesidades de ese país.

Es preciso estar muy atento a las prácticas aparentemente positivas, pero que son ambiguas si se llevan a cabo unilateralmente. Se entiende que existen lazos entre las reglas del comercio y del medio ambiente. No obstante, es necesario insistir sobre la importancia de los fenómenos de despojamiento que se esconden detrás de la preocupación legítima de la conservación de los recursos, dado que con el fin de satisfacer el mercado internacional y a un cierto número de personas, y eventualmente cumplir con el reembolso de la deuda, se expulsa a poblaciones locales que son denunciadas como un peligro para la conservación de estos recursos. También los parques expulsan, por los mismos motivos, a numerosas personas; los manglares son destruidos con la extensión de algunas formas de acuacultura; la producción de bovinos destruye los prados y las plantaciones acaban con los bosques tropicales.

A pesar de todo esto, se debe concluir con una nota más positiva dado que es posible extraer varias enseñanzas de la práctica de muchos países de Asia del Este. En efecto, entre otras cosas, se puede pensar en la creación de grandes polos de desarrollo regionales e incluso multinacionales, como los que se realizan al sur de Singapur, el puente que permite llegar a la Isla de Batam, o el papel de la Isla de Jarro, el parque industrial que ya reúne a un gran número de empresas. Todo ello sin considerar el abastecimiento de agua desde Indonesia. Se puede también tener en cuenta la pequeña isla al sur de Japón, la isla de Kyuchu, en donde se llevan a cabo grandes aportes en materia industrial y científica, de modo tal que esta isla hubiera podido ser la tercera potencia industrial del mundo si se la consideraba como potencia nacional independiente. El reflejo de esta tendencia se observa en la práctica reciente de Vietnam, que crea parques industriales abiertos a los países de la región. Se debe tomar nota de estas experiencias y sacar lecciones para el conjunto de las periferias.

En 1974, en su discurso en la sesión especial de la asamblea de la ONU, Bari Boumedienne planteó la cuestión fundamental al señalar que: si las periferias hacen un importante esfuerzo para desarrollarse, comprarán bienes de capital en los centros y eso reforzará el crecimiento de estos. Por ello, sería normal que los centros las ayudaran, en cambio, a desarrollarse. Apuntó, asimismo, a la unidad del mundo en vez de oponer centros y periferias. Keynes había formulado esa teoría tres décadas antes, sosteniendo que, dado que la productividad del capital disminuye con su abundancia, por el interés de todos conviene que se transfieran capitales desde los países bien dotados en capital a los países menos dotados, y que este papel sea asignado al Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo. Keynes debe revolcarse

en su tumba observando el enorme volumen de "transferencias inversas" de capitales que la deuda ha causado y que las organizaciones de Bretton Woods llevaron a cabo con una insistencia increíble, olvidando su función inicial[48].

Que desde entonces la "mundialización" se haya desarrollado, en cierta medida, en relación con lo que se acaba de analizar no hunde la teoría. Y ello aunque la situación respectiva de los diferentes países haya cambiado. En efecto, con excepción de EE.UU., que vive a expensas de los demás, los países centrales sufren –a causa de la incertidumbre descripta anteriormente– una crisis duradera que paraliza la inversión y para la cual no se vislumbra, con el desempleo y los efectos que este genera, salida posible. Es la misma crisis que ha engendrado, desde los años setenta, la situación de las periferias. Si es la incertidumbre creada por el mercado la que causó la crisis, es a ella a la que se debe regresar.

De todas maneras, la mayoría de los países periféricos se encuentran paralelamente encadenados por la deuda, y no pueden, salvo con alguna rara excepción, realizar las inversiones que necesitan con urgencia; y esta circunstancia expresa con certeza su naturaleza. No es inteligente tratar de replantear soluciones ya aplicadas, pero la economía política tiene sus reglas. La masa enorme de capitales disponibles es utilizada sólo para enriquecer de manera especulativa a algunos, en medio del juego de fusiones y concentraciones que acentúan el desempleo y desarticulan la economía real (Clairmonte, 1997: 449-452).

Muchos autores han sugerido, desde el Informe Brandt, que los capitales podrían ser mejor utilizados financiando grandes programas de inversiones en infraestructuras. Asimismo, muchas propuestas fueron planteadas respecto al caso europeo (Dreze y Malinvaud, 1994; Sterdyniak, 1994), pero no prosperaron ya que la preocupación por el equilibrio de los presupuestos de los estados de Europa ha prevalecido. Ello podía resultar útil para Europa, y contribuir así a reducir la masa de capitales en circulación, pero no era una respuesta a los verdaderos problemas que son, en toda su plenitud, los del mundo.

Estoy seguro de que lo realista hoy a nivel mundial no es otra cosa que establecer un gran programa de inversiones en infraestructura, escuelas, hospitales, para elevar la productividad donde estas bases no existan. Y ello aunque se debe subrayar que un gran programa de esta índole tiene que excluir cualquier tipo de endeudamiento, y ser establecido además, exclusivamente –sin injerencia de los centros y de manera democrática–, por aquellos que son afectados directamente y

48 El Informe de Willy Brandt sobre la gestión 1979 (*Nord-Sud*, 1980) planteaba las mismas cuestiones.

que conocen sus verdaderas necesidades. Yo estaría dispuesto a demostrar que no se trata de donaciones, sino de un fenómeno de conciencia que debe ser común para todos, dado que estos países podrán salir de la situación de crisis sólo si realizan un programa masivo de inversiones productivas. Es la única forma de restablecer un mínimo grado de certidumbre y de que las inversiones puedan reiniciarse en estos países. Podría ser, también, una ocasión para que los centros se den cuenta de que el mundo es un solo conjunto, y que cada uno –centro y periferias– depende del otro. Seguramente se fracasará si existe en este programa la más mínima señal de dominación. Allí está el verdadero reto.

En este marco puede retomarse una pregunta que tenía importancia en los años setenta pero que ha desaparecido en el debate mundial. Se trata del derecho al mar –lo que trasciende los conflictos respecto a la pesca, que por cierto también deben solucionarse. Este concepto introduce la idea de patrimonio común de la humanidad, y no confunde la *res nullius* con la *res communis*, dado que aquella otorga al primero que llega el derecho de explotación, y esta exige un reparto equitativo entre los involucrados.

Terminaré con una última cuestión más técnica, que a mi parecer ha sido insuficientemente estudiada, y por tanto no resuelta, pero que es esencial para más de mil millones de ciudadanos en las periferias[49], dado que no sé cómo se puede tratar de resolverla rápidamente. Se formula de la siguiente manera: ¿cuál debe ser la capacidad de la humanidad para tener una tasa de crecimiento de capital suficientemente elevada, con el fin de garantizar las necesidades de un desarrollo rápido? Retomo para ello el modelo de Lowe, según el cual el ritmo de desarrollo de una economía depende, por un lado, de las máquinas fabricadas en el Sector I ("máquinas que fabrican máquinas", en palabras de Perroux) y acumuladas en este sector (algo que nunca puede hacerse en totalidad) y, por el otro, del progreso técnico que se realiza sólo en este mismo sector[50]. La tasa de crecimiento de este sector es de por sí limitada, ya que al menos una parte de las máquinas que produce debe ser transferida al Sector II (que produce las máquinas que fabrican los bienes de consumo) para facilitar el desarrollo de este. Históricamente

---

49 De acuerdo con las cifras establecidas por las Naciones Unidas durante la Conferencia Mundial sobre el Empleo (Copenhague, marzo de 1995), 1.100 millones de personas en el mundo viven por debajo del nivel de pobreza absoluta, y la mitad de ellas no tiene tierras ni herramientas. Si se admite que la producción de herramientas requiere máquinas y que el sector de fabricación de máquinas que producen máquinas representa un ínfimo porcentaje de toda la industria, se debe inferir que urge desarrollarlo de manera prioritaria.

50 Una máquina para fabricar papel no puede producirlo de otra forma que no sea de acuerdo con sus características, pero las máquinas del Sector I de una generación son las que permiten fabricar las "máquinas" que producen las máquinas de la generación siguiente.

se observa que el Sector I es muy reducido. Si ello es así me pregunto, y no tengo ninguna respuesta inmediata al respecto, en qué medida no es la tasa de crecimiento del Sector I lo que constituiría el obstáculo decisivo al crecimiento mundial. Es una pregunta capital, hay que encararla de frente. ¡Pero ese es otro problema!

Bibliografía

Andreff, W. 1996 *Les multinationals globales* (París: La Découverte).

Bairoch, P. y Kozul-Wright, R. 1996 "Globalization myths: some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy", UNCTAD Discussion Papers, Nº 113.

Bergsten, C. F. 1993 *Reconciliable differences* (Washington DC: Institute for International Economics).

Bergsten, C. F y Stern, P. 1993 "A new vision for the United States-Japan economics relations" en *Harness the rising sun: managing Japan rise as a global power. An Aspen Strategy Group Report* (Cambridge, MA: Aspen Institute).

Boureille, P. 1994 "Relations entre importations et développement: le cas de l'Inde", Universidad de Grenoble, Grenoble, mimeo.

Bourguinat, H. 1985 *L'economie mondiale à découvert* (París: Calman-Lévy).

Boyer, R. 1986 *La théorie de la régulation, une analyse critique* (París: La Découverte).

Byé, Maurice 1961 "The role of capital in economic development" en Ellis, H. S. (ed.) *Economic development for Latin America* (Londres: Macmillan).

Byé, Maurice 1965 *Manuel de relations económiques internationales* (París: Dalloz).

Byé, Maurice y De Bernis, G. 1987 *Relations économiques internationales* (París: Dalloz).

CGT 1982 *Rapport annuel sur la situation économique et sociale de la France* (París: CGT).

Chesnais, F. 1994 *La mondialisation du capital* (París: Syros).

Clairmonte, F. 1997 "The transnational gulag, reflections on Power Inc." en *Economic and Political Weekly*, 1-8 de marzo.

Cobb Jr., J. B. 1992 "Growth without progress" en *Loyola of Los Angeles International Comparative Law Journal*, Vol. 15, Nº 1.

Cotta, A. 1978 *France et l'impératif mundial* (París: PUF).

Cotta, A. 1991 *La France en panne* (París: Fayard).

Daly, H. E. y Cobb, J. 1989 *For the common good* (Boston: Bacon Press).

Daly, H. E. y Goodland, R. 1994 "An ecological assessment of deregulation of international trade under GATT" en *Ecological Economies*, Nº 9.

De Bernis, G. 1987 *Relations economiques internationales* (París: Dalloz).

De Bernis, G. 1988a *El capitalismo contemporáneo* (México DF: Nuestro Tiempo).

De Bernis, G. 1988b "Propositions for analysis of the crisis" en Moseley, F. (ed.) *Limits of Regulations, Journal of Political Economy*, Vol. 18, Nº 2, verano.

Dreze, J. y Malinvaud, E. 1994 "Croissance et emploi, l'ambition d'une initiative européenne" en *Revue de l'OFCE*, Nº 9.

GREC 1983 *Crise et régulation, Recueil de textes I: 1979-1983* (Grenoble: Université de Grenoble).

GREC 1989 *Crise et régulation, Recueil de textes II: 1983-1989* (Grenoble: Université de Grenoble).

Hipple, F. S. 1990 "Multinational companies and international trade. The impact of intrafirm shipments on US international trade" en *Journal of International Business Studies*, Vol. 21.

Keynes, J. M 1936 *The general theory of employment, interest and money* (Londres: Macmillan).

Nord-Sud: un programme de survie 1980 (París: Gallimard) Rapport de la Commission indépendante sur les problèmes de développement international, sous la présidence de Willy Brandt.

Pearce, D.; Markandya, A. y Barbier, E. 1992 *Blueprint for a green economy* (Londres: Earthscan).

Perroux, F. 1948 *Le Plan Marshall ou l'Europe nécessaire au monde* (París: Librairie de Médicis).

Perroux, F. 1961 *L'economie du XX siècle* (París: PUF).

Perroux, F. 1979 *Pour une philosophie du nouveau développement* (París: UNESCO/Aubier).

Perroux, F. 1983 *A new concept of development* (París: UNESCO/Croom Helm).

Sandilands, R. y Dudley, L. 1975 "The side effect of foreign aid; the case of PL 480 Wheat in Colombia" en *Economic Development and Culture Change*, enero.

Schmitt, B. 1975 *Théorie unitaire de la monnaie nationale et internationale* (Albeuve: Castella).

Schumpeter, J. 1935 (1912) *Théorie de l'evolution économique* (París: Dalloz).

Seo, Ict Jin 1998a *Structures sociales et développement economique, les phases de l'industrialisation coréenne* (París: L'Harmattan).

Seo, Ict Jin 1998b "Une interprétation dialectique du processus de développement en Corée du Sud: Etat, accumulation et société". Tesis de Doctorado en Ciencias Económicas, Universidad de Grenoble, mimeo.

Sterdyniak, H. 1994 "Lutter contre le chômage de masse en Europe" en *Revue de l'OFCE*, Nº 48.

Stoffaes, Ch. 1978 *La grande menace industrielle* (París: Calman-Lévy).

Tourès, P. 1986 *Le redéploiement industriel en France: un essai de mesure et d'analyse* (Grenoble: UPMF).

Este libro se terminó de imprimir en el
taller de Gráficas y Servicios SRL
Santa María del Buen Aire 347
en el mes de febrero de 2007
Primera impresión, 1.500 ejemplares

Impreso en Argentina