

Theotonio Dos Santos, editor

América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe
Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales

Editor: Theotonio Dos Santos



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Edición: Alfredo Prieto

Asistencia editorial: Laura Marrero

Volumen 3

Theotonio Dos Santos, Editor

América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales

ISBN 978-92-9089-174-1

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org.uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso
11100 Montevideo, Uruguay

Índice

Preámbulo.	
<i>Julio Carranza Valdés</i>	5
Presentación	
<i>Gonzalo Abad Ortiz</i>	7
Introducción	
<i>Theotonio Dos Santos</i>	13
La economía mundial y América Latina a inicios del siglo XXI	
<i>Orlando Caputo</i>	19
Un repaso de la crisis y la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional	
<i>Oscar Ugarteche</i>	57
La integración latinoamericana: etapas pasadas y escenarios posibles	
<i>Jaime E. Estay</i>	93
Postneoliberalismo o cambio civilizatorio	
<i>Ana Esther Ceceña</i>	121
Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda	
<i>Luis Reygadas y Fernando Filgueira</i>	133
O espírito de Cochabamba: a reapropriação social da natureza	
<i>Carlos Walter Porto-Gonçalves</i>	161
Prospectiva tecnológica para América Latina	
<i>Leonel Corona</i>	181

La educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe: principales tendencias <i>Francisco López Segrera</i>	207
Cambios demográficos y reestructuración económica en América Latina. Perspectivas y desafíos para las políticas sociales <i>Dídimo Castillo Fernández</i>	233
Centroamérica 2010 y sus escenarios de integración <i>Jorge Rovira Mas</i>	257
La crisis del imperialismo. América Latina y Panamá enfrentan cambios épicos en sus relaciones con los Estados Unidos <i>Marco A. Gandásegui, hijo</i>	283
Sobre los Autores	313

Preámbulo

Presentamos el tercer volumen de una serie de tres, parte de los resultados de la primera fase del Proyecto “Repensar América Latina”, que en estrecha cooperación académica han coordinado la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la UNESCO. Este proyecto se inscribe en el programa internacional Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) de la UNESCO, cuyo objetivo fundamental es contribuir a reforzar las relaciones entre ciencias sociales y políticas públicas, en especial aquellas relacionadas con la lucha contra la pobreza y en pro del desarrollo social.

La definición misma de la prioridad establecida por el Programa MOST lo hace muy relevante como propuesta de trabajo en América Latina y el Caribe, toda vez que el principal desafío de esta región consiste en superar la marginalidad, la pobreza y la inequidad social, que persisten incluso en el reciente período de sostenido crecimiento económico de los últimos años.

El Proyecto ha constituido un esfuerzo multidisciplinario que ha logrado reunir a más de treinta científicos de diferentes disciplinas de las ciencias sociales regionales para producir el resultado de investigación que ahora se presenta al lector en estos tres volúmenes.

El primero se dedicó a exponer, estudiar y discutir la situación actual de las ciencias sociales en lo referido a la formulación de políticas públicas; el segundo, a las experiencias de políticas de desarrollo social diseñadas e implementadas durante los últimos años. Este tercero, coordinado por el profesor Theotonio Dos Santos, ofrece una aproximación analítica a diferentes dimensiones de los posibles escenarios internacionales en los que habrán de implementarse las estrategias alternativas de políticas de desarrollo social de los países latinoamericanos y caribeños.

Como se ha afirmado, el mundo del futuro está signado por la complejidad y la incertidumbre a partir de la cantidad de factores cambiantes que influyen --con mayor o menor fuerza-- sobre el rumbo de los acontecimientos y los procesos sociales: van desde los conflictos regionales hasta el cambio climático, pasando por los diversos impactos de la tecnología y el crecimiento de la economía ilegal. La prospectiva es una disciplina tan importante como compleja e inexacta, pero imprescindible para identificar posibles alternativas de futuros cursos de acción política.

El mundo se encuentra en un momento muy particular de su historia. Muchos analistas afirman, con razón, que estamos inmersos en un cambio civilizatorio debido a la incapacidad del sistema mundial, asentado en los valores que han regido por siglos la civilización occidental --productivismo, competitividad, crecimiento a todo costo, entre otros-- para dar respuestas a las demandas y necesidades de una población mundial en crecimiento constante. Por una parte, se hacen claros los límites de la naturaleza, incapaz de remplazar los crecientes recursos naturales que día a día se le extraen en medio de las consecuencias del efecto invernadero y el calentamiento global; por otra, el crecimiento de un desempleo estructural en las principales economías del orbe, que coloca a cantidades crecientes de personas en una situación de marginalidad y agudiza diversos conflictos sociales. La discusión sobre un nuevo concepto del desarrollo, sustentado en valores también nuevos, se impone como un tema de importancia cardinal para las ciencias sociales contemporáneas. Preguntas como ¿Qué desarrollo? y ¿Para qué sociedad? se replantean y demandan un debate serio e informado, así como respuestas expeditas. Allí está el contexto que hará viable o no el diseño e implementación de políticas de desarrollo social que responda realmente a las necesidades de nuestras sociedades.

El proyecto Repensar América Latina, y este volumen en particular, hacen un aporte --en la medida de su alcance-- a este debate urgente y necesario, visto desde las condiciones específicas de América Latina y el Caribe.

Desde la UNESCO continuaremos apoyando y estimulando esfuerzos intelectuales como este, conducidos por la prioridad del Programa MOST en el sentido de reforzar las relaciones entre ciencias sociales y políticas públicas, según exigen las complejidades del mundo de hoy y del futuro.

JULIO CARRANZA VALDÉS

Consejero Regional

Montevideo, Uruguay, junio de 2011.

Presentación

*Estamos en un Titanic planetario,
con su cuatrimotor técnico, científico, económico y de beneficios,
pero no controlado ética y políticamente.*

Edgar Morin, 2002.

I

Al iniciarse el proyecto “Repensar América Latina”,¹ este se planteó objetivos ambiciosos tanto para el mundo académico como para la esfera de quienes toman las decisiones políticas en la región. Se pretendían provocar cambios cualitativos en el enfoque a fin de impulsar decisiones acordes con una visión renovada en el seno de la academia y en los responsables políticos. Se trata, como vemos, de un esfuerzo interdisciplinario que busca establecer no un camino rígido a seguir, sino un campo teórico y científico que ayude a conducir las decisiones fundamentales de los gobiernos, siempre pensándolos en una dinámica dialéctica permanente con sus fuerzas sociales fundamentales.

En primer lugar, y en armonía con sus procedimientos institucionales, se planteaba polemizar con los Grupos de Trabajo de CLACSO, los Grupos Regionales de Investigación (GRILAC) de FLACSO, algunas cátedras de la UNESCO, y estudiantes de tercer y cuarto nivel de esas redes. En segundo, el

1 Gracias a la colaboración de un pequeño grupo (G. Abad, J. Carranza, J. Cotler, F. Delich, T. Dos Santos, M. Gandásegui, R. Millan, N. Lechner, P. Oquist, R. Pozas, H. Sonntag) se logró producir --bajo la brillante pluma de Heinz Sonntag-- un documento de base titulado “Hacia una estrategia innovadora para conocer y saber América Latina y el Caribe: ¿Impensar las ciencias sociales de la región?, que inició el debate y afianzó el proyecto.

diálogo con lo político, además de lazos institucionales como el MOST de la UNESCO, implicaba difundir las propuestas y debatir sus alcances de política mediante eventos y una amplia utilización de medios sociales y masivos. Es decir, motivar una reflexión pública, ilustrada y renovadora que permitiera relanzar una dinámica intelectual y política atrayendo a un conjunto de actores vitales para el desarrollo regional.

Los procesos que han tenido lugar recientemente han marcado de manera indeleble la visión que las ciencias sociales latinoamericanas tenían de su rol como práctica científica. Si se admite que la fuerza de los movimientos sociales, exacerbada por las políticas neoliberales implementadas en la mayoría de los países con más que dudosa efectividad, disparó una demanda de cambio fruto de descomposiciones acumuladas, históricas, estructurales, culturales, étnicas, sociales y políticas, se entiende que sus consecuencias restrictivas impulsaron demandas por “revoluciones refundadoras”. De ahí que la irrupción de esas demandas llevó a que las respuestas tuvieran que incorporar necesariamente visiones holísticas, lo cual significó un desafío epistemológico a la hora de interpretar esos procesos y sus consecuencias. Al respecto, vale recordar la interpelación de un alto responsable político, el presidente ecuatoriano Rafael Correa, quien con motivo del cincuentenario de FLACSO sostuvo:

Quizás una deuda y un reto pendiente que tiene FLACSO para construir durante sus próximos cincuenta años sea la decisión de invertir tiempo, dinero y recursos humanos en plantear aportes hacia una decidida revisión epistemológica y teórica sobre las ciencias sociales actuales. Una revisión desde una mirada latinoamericana, es decir, desde el SUR. La forma de financiamiento ha promovido investigaciones de corto plazo, ligadas a proyectos puntuales de coyuntura y son desestimadas las investigaciones de problemas estructurales y de largo alcance. Todas ellas terminan reproduciendo el predominio de una lógica de la consultoría y la asesoría técnica más ligada a las ONGs que a la academia. En el mejor de los casos, las agendas investigativas de largo plazo son proyectos personales y no institucionales. Los invito entonces a construir una academia comprometida con las necesidades de América Latina y atenta a los procesos de cambio que hoy por hoy estamos experimentando. Y esto no es menor, quizás ahora no lo percibimos con claridad, no vemos materializada una revolución, pero eso no sig-

nifica que no la estemos transitando. Ya hay señales de que estamos viviendo no sólo una época de cambios sino un cambio de época.²

II

Repensar América Latina como tarea intelectual propone entonces un esfuerzo creativo que permita retomar las tradiciones académicas florecientes antes de esa etapa “funcional” de las ciencias sociales, enfrentadas a dictaduras sangrientas y a esquemas restrictivos de su capacidad interpretativa. Claro está, semejante repensar incluye incorporar el conjunto de aportes contemporáneos que faciliten una síntesis necesaria y pertinente.

En esa perspectiva, atreverse de nuevo a tratar de visualizar el futuro de esos procesos en América Latina, con todas sus complejidades, resulta un desafío apasionante. De las actuales discusiones, tal vez la que se desarrolla sobre el postneoliberalismo es la que ilustra de mejor manera lo esencial de este desafío. En efecto, como señala Ana Esther Ceceña:

En estas circunstancias, para avanzar en la precisión o modificación del concepto es indispensable detenerse en una caracterización de escenarios, entendiendo que el espectro de posibilidades incluye alternativas de reforzamiento del capitalismo —aunque sea un capitalismo con más dificultades de legitimidad—; de construcción de vías de salida del capitalismo a partir de las propias instituciones capitalistas; y de modos colectivos de concebir y llevar a la práctica organizaciones sociales no capitalistas.³

Además de esos escenarios fundamentales, y con el ánimo de señalar otro matiz de esa compleja situación, tratándose del régimen político al revisar los aportes innovadores de las Constituciones recientemente aprobadas se constata que la creación de múltiples niveles de “veedurías” ciudadanas, consejos de participación ciudadana, la utilización de criterios de meritocracia para numerosas instancias estatales de control o de justicia, la instalación de poderes intermedios, incluso con una base étnica, conforma un universo complejo de

2 El texto está disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org/ar/ar/libros/secret/CyE/cye857b.pdf>

3 Véase, en este mismo volumen, Ana Esther Ceceña, “Postneoliberalismo o cambio civilizatorio”.

(re)construcción institucional, a la vez que fija derroteros innovadores --pero desconocidos-- para la convivencia democrática. Cabe por tanto preguntarse si serán viables y sostenibles estas complejas innovaciones “revolucionarias” frente a sistemas establecidos como el clientelismo tradicional o el desafío que significan las llamadas gestiones públicas multiculturales.

Por otra parte, ¿esos cambios cualitativos en la relación sociedad/Estado podrán consolidarse mediante la construcción permanente de consensos ciudadanos (probablemente plebiscitarios) o necesitarán una conducción forzosamente autoritaria, bajo la omnipresencia de un liderazgo carismático que asegure la sostenibilidad del cambio frente a la resistencia endémica ante los cambios propuestos? ¿Estamos asistiendo a la insurgencia de nuevos Estados o a una renovación de “bonapartismos” criollos?

Como señala Alain Badiou, la paradoja histórica de nuestro tiempo es que en cierto sentido estamos más cercanos a los problemas examinados durante la primera mitad del siglo XIX que a aquellos que heredamos del XX: “Como en los alrededores de 1840, estamos confrontados a un capitalismo cínico, convencido de ser la única vía posible de organización razonable de las sociedades”.⁴

III

El conjunto de textos que bajo la lúcida edición de Theotonio Dos Santos se pone en circulación en este volumen, pretenden iniciar una reflexión que permita motivar nuevas concepciones sobre cómo enfocar las relaciones entre las ciencias sociales y el quehacer político en el futuro de América Latina y el Caribe. Al respecto, vale recordar lo planteado por el Foro Internacional sobre Ciencias Sociales y Políticas, organizado por la UNESCO en Argentina:

Es importante abordar la política social con un enfoque más amplio e integral, en donde el Estado, la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales creen sinergias para articular la política y las ciencias sociales. En este sentido, la universidad ha sido identificada

4 Alain Badiou, *L'Hypothèse Communiste*, Nouvelles Editions Lignes, París, 2009, p. 203 (traducción personal).

como una de las instancias más idóneas para la generación de conocimiento que alimente la construcción de políticas públicas.⁵

Conscientes de esta responsabilidad, esta tercera entrega de las reflexiones promovidas por el proyecto “Repensar América Latina” pretende responder desde la academia a ese llamado. Vale expresar de nuevo los debidos agradecimientos a los autores que han colaborado con el proyecto, así como a las personalidades que en su momento facilitaron su realización: Pierre Sane, subdirector general del sector de Ciencias Sociales; Julio Carranza, consejero regional de Ciencias Sociales desde la UNESCO; y en la academia en particular a Francisco Rojas, secretario general de FLACSO, y a Adrián Bonilla, director de FLACSO Ecuador.

GONZALO ABAD ORTIZ

Coordinador General
Proyecto Repensar América Latina

5 Informe Final del Foro Internacional, Buenos Aires, 2006, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001459/145939S.pdf>

Introducción

THEOTONIO DOS SANTOS

Bajo el sugestivo título de *Repensar América Latina*, el proyecto de la coordinación de Ciencias Sociales de América Latina de la UNESCO se inicia con la publicación de tres volúmenes dedicados al análisis de las políticas sociales en la región.

Me cupo organizar el tercer volumen con el objetivo de iniciar un esfuerzo por establecer los escenarios posibles durante los próximos años y las opciones de nuevas políticas sociales que se abren a partir de un análisis de los elementos claves de la coyuntura económica, social, política y cultural.

Se trata de un esfuerzo interdisciplinario que no busca establecer un camino rígido a seguir, sino un campo teórico y científico que ayude a conducir las decisiones fundamentales de los gobiernos regionales, siempre pensándolos en una relación dialéctica permanente con sus fuerzas sociales fundamentales.¹

Es evidente que los últimos años de lucha contra las dictaduras de derecha establecidas en la región y el enfrentamiento a las políticas dirigidas por algu-

1 Hemos participado como cátedra de la UNESCO (REGGEN) en la coordinación de un seminario de prospectiva regional dirigido por Daniel Filmus y Francisco López Segrera. Estos trabajos se publicaron en el libro *América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias*, Temas Grupo Editorial, FLACSO, Buenos Aires, 2000. Hay una edición ampliada en México con el título *América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, UNAM, México, DF, 2004.

nas organizaciones internacionales —particularmente el FMI y el BID— al servicio de los poderes que las controlan, han producido un movimiento social y político extremadamente fuerte. Desde abajo se fueron articulando nuevos sujetos sociales activos con objetivos propios y el poder de crear nuevos contextos sociopolíticos e ideológicos capaces de enfrentarse al pensamiento único neoliberal que imperó en todo el mundo.

Esta coyuntura abrió la vía para impresionantes y sucesivas victorias electorales y para la formación de gobiernos con fuertes compromisos populares. A pesar de no proponer programas de gobierno radicales, dada la coyuntura aún determinada por el terror de Estado y el terror intelectual,² estos gobiernos vienen creando poco a poco una nueva agenda para la región en la que el problema del desarrollo retoma su importancia histórica, asociado a los esfuerzos cada vez más activos de viabilizar la integración regional.

Personalmente he analizado de manera crítica esta coyuntura histórica en un conjunto de trabajos. Lo sintetice en una trilogía que pretende haber identificado los aspectos centrales de esta nueva realidad, inaugurada a inicios del siglo XXI.³ Los cito para mostrar que los trabajos aquí recopilados no son improvisaciones sobre esta temática. Por el contrario, hace muchos años un grupo de intelectuales latinoamericanos e internacionales, reunidos en torno a la Cátedra y Red de la UNESCO y la Universidad de las Naciones Unidas (REGGEN (www.reggen.org.br) y la Red de Estudios de Economía Mundial (REDEM (www.redem.buap.org.mx)), junto a varios grupos de trabajo y proyectos de investigación, vienen trabajando sobre la posibilidad de una teoría de la coyuntura que articule un amplio conjunto de variables económicas, sociales, políticas y culturales dentro de una concepción metodológica que asimile las ideas de complejidad, historicidad, dialéctica, larga duración, ciclos largos y varios otros fenómenos descuidados por el *mainstream* de las varias ciencias sociales, encapsuladas en artificiales especificidades profesionales y estrechos objetos de estudio.

2 La relación entre el terror y el pensamiento y las políticas económicas neoliberales la abordo en mi libro *Del terror a la esperanza: auge y decadencia del neoliberalismo*, Monte Ávila, Caracas, 2007, disponible en: [http:// www.monteavila.gob.ve/mac/pdf/terror-esperanza-nov.09.pdf](http://www.monteavila.gob.ve/mac/pdf/terror-esperanza-nov.09.pdf)

3 Además del libro citado en la nota anterior, se publicaron *Teoría de la dependencia: balance y perspectiva*, Plaza y Janés, México, DF, 2002 y *Economía mundial, integración latinoamericana*, Plaza y Janés, México, DF, 2004.

A pesar de no ser una obra definitiva, este libro, junto con los otros dos productos de este proyecto de investigación, abre un sendero para un mejor entendimiento del papel que pueden desempeñar las ciencias sociales en la presente coyuntura. Esta se caracteriza, entre otras cosas, por el fracaso del neoliberalismo y por retomar sobre nuevas bases las temáticas involucradas en los estudios, la práctica y la búsqueda del desarrollo socioeconómico que dominaron la preocupación de las ciencias sociales después de la Segunda Guerra Mundial. En este período se levantó un notable movimiento de luchas anticoloniales que triunfó, de punta a cabo, en los treinta años posteriores. La problemática impuesta a los movimientos políticos que asumieron el liderazgo de estas luchas, y los gobiernos que crearon, planteaban gigantescas tareas de transformación social y política, además de las económicas.

El debate sobre el desarrollo dominó gran parte de las investigaciones teóricas o empíricas de las propuestas de programas de gobierno y de las transformaciones institucionales que los estudios de este libro abordan con mayor o menor intensidad. La ofensiva del pensamiento único neoliberal buscó imponer un concepto abstracto y ahistórico de la realidad socioeconómica. Para este, el equilibrio de las variables fundamentales que garantizan este equilibrio sería suficiente para conseguir el crecimiento económico “sostenido” (no “sustentable”, como lo plantearon los estudios del desafío ambiental desde el *Informe Brundtland*). No había, pues, lugar para una teoría del desarrollo, ni para una disciplina que tomara este objetivo como referencia. “La economía es una sola”, dicen los defensores de este punto de vista formalista totalmente fuera de la historia y del cambio que caracteriza a la realidad social. Llegaron así a retirar de la mayoría de los currículos de economía la disciplina de desarrollo económico, y buscaron apartar totalmente esta problemática de los debates públicos.

Pero, al mismo tiempo, la evidencia de los límites de un concepto restringido del desarrollo llevó a varios intentos por superar sus limitaciones. Surgieron así el concepto de desarrollo sustentable, buscando incorporar la realidad ambiental en el contexto de la atención a las necesidades humanas mediante una concepción más realista del cambio económico que incorporara la defensa del planeta contra las modalidades cada vez más destructivas de la producción, el consumo y la circulación de bienes y servicios producidos por la humanidad.

Al unísono, los límites expresados por las variables económicas, puestas de manifiesto en el concepto de Producto Interno Bruto (PIB), llevaron también a la propuesta del concepto de desarrollo humano. En nuestros días se busca

unificar más ampliamente, y de manera más compleja, la idea del desarrollo de la humanidad. Las cuestiones culturales, el papel de las ideas y de la voluntad política, el rol de lo que se ha acostumbrado llamar “empoderamiento” de las nuevas fuerzas sociales organizadas y de su subjetividad crecientemente impuesta mediante una lucha democrática cada vez más consecuente y consciente, son temas que se asocian al desarrollo social, humano y ambientalmente sustentable. La humanidad busca apropiarse de sus capacidades y colocarlas a servicio de una sociedad democrática, justa e igualitaria. Vuelve así la idea de la planificación, pero más democrática y flexible, plural e interactiva con la sociedad. Estos gigantescos desafíos chocan con un ambiente político e ideológico muy inferior a estas tareas históricas.

La potencia creada por la revolución científico-técnica desde la Segunda Guerra Mundial no fue capaz de garantizar el uso del conocimiento para los fines del desarrollo que protagonizan estas nuevas fuerzas sociales. Las guerras se apropiaron de gran parte de estos conocimientos para la destrucción al servicio de ideologías pretendidamente universales que se convierten en instrumentos de intereses muy inferiores a las dimensiones colosales con que la humanidad interviene cada vez más en su destino y en el del propio planeta.

Preocuparse, pues, por la prospectiva, los métodos más adecuados para desarrollarla y su papel en la definición de las políticas, particularmente las sociales, constituye una tarea urgente que pone en tensión nuestra capacidad científica, política y de gestión. Por eso no tenemos la pretensión de ofrecer un tratado, ni siquiera un manual o algo parecido. Este libro plantea cuestiones fundamentales para nuestra región, que encontré en el camino de la integración regional no un objetivo puramente económico, sino un proyecto de desarrollo regional que quiere vivir, unida, en sus sueños de avance económico, social, político y cultural.

Los tres primeros estudios se concentran en la problemática económica. Orlando Caputo nos muestra cómo la economía mundial es una realidad global, con sus leyes propias que impactan sobre las economías nacionales y locales, al tiempo que son impactadas e inclusive formadas por estas. Oscar Ugarteche nos muestra cómo la realidad financiera está inscrita en este contexto más grande y cómo la cuestión de una nueva arquitectura financiera regional se coloca en el centro de nuestros debates en función de las necesidades de una integración regional cada vez más imparable. Por fin, Jaime Estay nos da un cuadro bien amplio y organizado de este proceso de integración, cerrando

esta primera parte económica y entregando elementos muy sólidos para pensar los próximos años de la región.

En seguida entramos más detenidamente en los aspectos sociales de este proceso en los tres trabajos posteriores. Ana Esther Ceceña apunta la relación entre la superación del neoliberalismo que dominó el pensamiento social de la región durante cerca de veinte años y la reflexión sistemática sobre el cambio civilizatorio que forma este futuro que estamos construyendo de manea cada vez más consciente. Luis Reygadas y Fernando Filgueira hacen un balance cuidadoso de las políticas sociales de una izquierda cada vez más orgánica con las decisiones gubernamentales de la región. Carlos Walter Porto-Gonçalves inserta, en seguida, este futuro con las luchas sociales de nuestros pueblos, sobre todo con los movimientos indígenas, que salen de la onda represiva a la que fueron sometidos para exigir no solo el respeto a sus concepciones del mundo, sino también a su saber producto de cinco mil años de una historia marcada por un avanzado desarrollo civilizatorio.

Vemos en los textos posteriores una incursión muy fundamentada en la cuestión de la prospectiva científico-tecnológica, desarrollada por Leonel Corona, la cual se articula con las grandes cuestiones planteadas por la evolución de la educación superior en un mundo dominado cada vez más por la producción y aplicación del conocimiento, vistas por un gran especialista en el tema como Francisco López Segrera. Dídimo Castillo nos muestra la importancia de los cambios demográficos para pensar el futuro de la región y la rearticulación económica y social que ellos imponen.

Concluimos con el examen de una región que se encuentra en el límite entre los dos subcontinentes y donde se reflejan varios problemas comunes. Jorge Rovira hace un balance de la integración centroamericana, muy importante para pensar la integración regional en su conjunto. Marco A. Gandasegui, hijo, sitúa los cambios en marcha en Panamá (pasaje esencial entre los dos océanos) en el contexto de la crisis actual del imperialismo, que anuncia una nueva época en las relaciones de los Estados Unidos con Panamá y, por qué no, con América Latina.

La economía mundial y América Latina a inicios del siglo XXI

ORLANDO CAPUTO

En la primera parte de este texto desarrollamos una visión teórica y metodológica sobre la economía mundial. En la segunda, analizamos algunos de los principales cambios de la economía mundial a inicios del siglo XXI. En la tercera se presentan algunas de las transformaciones de la economía latinoamericana, consecuencia de la manera como se inserta la región en la economía mundial. Agregamos el tema de las rentas de la inversión extranjera en América Latina, con estadísticas hasta 2008. El conjunto de apartados tienen un gran significado, tanto para las recientes transformaciones de América Latina como para las propuestas de estrategias de desarrollo y de integración económica regional.⁴

La economía mundial y los límites de la ciencia económica

Por tener como escenario fundamental de análisis la economía nacional y asumir la economía mundial solo como relaciones económicas entre países, la ciencia económica está muy limitada para poder entender el funcionamiento

4 Presentamos este artículo con algunas modificaciones respecto al original. Fue publicado en la Revista de Economía Mundial, REM, no. 16, de la Sociedad de Economía Mundial de España. Agradezco a la economista Graciela Galarce, investigadora de CETES, con quien he compartido por muchos años algunos temas de investigación, su participación activa en la elaboración de este artículo.

de la economía mundial y de las economías nacionales. De allí la importancia, en general, del escenario de economía mundial, en particular para América Latina.

Los manuales de macroeconomía tienen una estructura interna en que presentan, en primer lugar, el funcionamiento de la economía en condiciones cerradas. En la economía cerrada, desarrollan y analizan desde el punto de vista teórico y metodológico las principales categorías económicas y sus principales relaciones. Luego abren la economía y analizan las relaciones internacionales de una economía nacional en condiciones de economía abierta. En *Macroeconomía*, Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer señalan: “En este capítulo presentamos las relaciones fundamentales existentes entre las economías abiertas, economías que comercian con otras, e introducimos algunas de las primeras piezas de análisis, y en el capítulo 20 se analizan con más detalle los aspectos de la macroeconomía” (Dornbusch, y Fischer, 1991:201). Nótese que en el capítulo 6 de este famoso manual se analizan las relaciones comerciales entre economías abiertas.

En los manuales más recientes se hace una separación clara entre una primera parte sobre macroeconomía de economía cerrada y macroeconomía de economía abierta. El escenario fundamental y determinante de análisis es la economía nacional. Los textos especializados en materias internacionales analizan economías nacionales que se relacionan entre sí —por ejemplo, a través del comercio y de los movimientos de capital.

En términos generales, lo anterior constituye un reflejo de que a pesar de la existencia de la economía mundial, la ciencia económica y sus principales escuelas teóricas tienen como escenario el estrecho espacio nacional, por lo que guardan serias limitaciones para predecir y explicar los principales problemas contemporáneos: los cambios de la hegemonía económica mundial, los ciclos económicos y las crisis cíclicas de la economía mundial.

En la realidad, la economía mundial, las economías nacionales y las grandes empresas transnacionales promueven grandes transformaciones, adelantándose a la ciencia económica y al margen de ella. La primera intenta después asimilarlas sin lograr entender y explicar esa realidad.

La existencia de la economía mundial capitalista queda cada vez más en evidencia a través del desarrollo creciente de una estructura productiva mundial, la circulación mundial de mercancías y capitales superpuestos a las economías nacionales y superiores a la mera suma de estas.

Su origen se remonta a las primeras fases del desarrollo del capitalismo. El proteccionismo y el libre cambio siempre fueron pensados como políticas económicas más globales que correspondía adoptar según el grado de desarrollo y las necesidades de los capitalismos nacionales en su participación en la economía mundial.

El enfoque de economía mundial fue desarrollado por Karl Marx, como queda claro en sus primeras contribuciones, en particular en el *Manifiesto Comunista* y en los diferentes planes de su obra. Sin embargo, dentro del marxismo la mayoría de las interpretaciones “leen” a Marx como un economista de economía nacional. En el *Manifiesto...* se afirma lo siguiente:

Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía dio un carácter cosmopolita a la producción y al consumo de todos los países. Con gran sentimiento de los reaccionarios, ha quitado a la industria su base nacional. Las antiguas industrias nacionales han sido destruidas y están destruyéndose continuamente. Son reemplazadas por nuevas industrias cuya introducción se convierte en cuestión vital para todas las naciones civilizadas, por industrias que ya no emplean materias primas indígenas, sino materias primas venidas de las más lejanas regiones del mundo, y cuyos productos no solo se consumen en el propio país, sino en todas las partes del globo. En lugar de las antiguas necesidades, satisfechas con productos nacionales, surgen necesidades nuevas, que reclaman para su satisfacción productos de los países más apartados y de los climas más diversos. En lugar del antiguo aislamiento de las regiones y naciones que se bastaban a sí mismas, se establece un intercambio universal, una interdependencia universal de las naciones. Y esto se refiere tanto a la producción material como a la producción intelectual (Marx y Engels:37-38).

Más adelante, se agrega:

Merced al rápido perfeccionamiento de los instrumentos de producción y al constante progreso de los medios de comunicación, la burguesía arrastra a la corriente de la civilización a todas las naciones, hasta a las más bárbaras. Los bajos precios de sus mercancías constituyen la artillería pesada que derrumba todas las murallas de China y hace capitular a los bárbaros más fanáticamente hostiles a los extranjeros. Obliga a todas las naciones, si no quieren sucumbir, a adoptar el modo burgués de producción, las constriñe a introducir la llamada civiliza-

ción, es decir, a hacerse burguesas. En una palabra: se forja un mundo a su imagen y semejanza (Marx y Engels:37-38).

En nuestra opinión, la cita describe magistralmente, desde una perspectiva global y un pasado lejano, mejor que cualquier síntesis actual, el reciente proceso de globalización de la economía mundial. En sus formulaciones teóricas, cabe perfectamente la incorporación de los grandes cambios en el capitalismo contemporáneo. Por ejemplo, el predominio en la producción mundial de las grandes empresas transnacionales.

En la historia de la economía mundial se encuentran períodos de alta integración de las economías nacionales como el desarrollo previo a la crisis de los años 30 y como la globalización actual. Las principales categorías económicas y leyes funcionan a nivel de la economía mundial y de las economías nacionales, aunque lo hacen con ciertas diferencias. Existen mercados mundiales para muchos productos específicos, y se forman precios internacionales de mercancías similares producidas en diferentes condiciones y países.

El desarrollo de la estructura productiva y de la circulación mundial de mercancías tiene como base un desarrollo diferente y desproporcionado de las diferentes ramas y sectores de las economías nacionales. Puede o no lograr la proporcionalidad a nivel mundial, generando los diferentes momentos del ciclo y las crisis cíclicas cuando no se logra la proporcionalidad a nivel mundial.

En la economía mundial están presentes las principales formas de movimiento: el desarrollo desigual, las ondas largas, el movimiento cíclico y las crisis periódicas. Las verdaderas crisis cíclicas se manifiestan como crisis del mercado mundial. Como ya hemos señalado, a pesar de la existencia objetiva de la economía mundial, la ciencia económica en su construcción teórica razona bajo el supuesto de economías nacionales. En este sentido, el título es muy ilustrativo: “economía internacional” se refiere a relaciones económicas entre países, como ha señalado Javier Martínez Peinado (Martínez Peinado, 2003).

Como quedó dicho, por tener como escenario fundamental de análisis la economía nacional y asumir la economía mundial solo como relaciones económicas entre países, la ciencia económica está muy limitada para entender el funcionamiento de la economía mundial y de las economías nacionales. Debido a estas razones, muchos hechos y transformaciones, así como las propias crisis de la economía mundial, han constituido una verdadera sorpresa para la ciencia económica a nivel académico y en los organismos internacionales

—por ejemplo, la crisis de inicios de los 80 y su gravedad en América Latina, los graves problemas de la reproducción económica en la región como resultado de la globalización. Así sucedió también con la crisis asiática de fines de 1997 —una sorpresa, como ha sido ampliamente reconocido.

Algunas características de la economía mundial en la actual etapa de globalización

El acrecentado dominio del capital sobre el trabajo, sobre los recursos naturales y sobre los Estados

La globalización de la economía mundial provoca profundas transformaciones en las relaciones capital-trabajo, sintetizadas en lo que se conoce como “flexibilidad laboral”, modificaciones profundas en las relaciones del capital con los recursos naturales a través de la creciente transformación de tales recursos en propiedad privada. También se presentan grandes modificaciones entre los capitales y entre estos y los Estados nacionales. Esas transformaciones han permitido un aumento de la dominación del capital sobre la sociedad, sobre la naturaleza y en los niveles de injerencia en los Estados nacionales.

La dinámica económica de la globalización, basada en las exportaciones, profundiza la competencia mundial y en cada economía nacional. Se disminuyen los costos, particularmente los salariales, y se promueve un gran incremento de la productividad y la producción. La globalización de la economía mundial está fundamentada teóricamente en el neoliberalismo. Este promueve la libertad de los mercados, la libre circulación internacional de las mercancías y del capital. El dominio creciente del capital se ha expresado con fuerza en la flexibilidad laboral y en el fraccionamiento de los procesos productivos y ha profundizado la debilidad de las organizaciones de los trabajadores.

La competencia internacional promueve la disminución de los costos de acceso a los recursos naturales. La tendencia extrema es la apropiación privada de los recursos naturales por parte de las grandes empresas transnacionales, lo cual se ha evidenciado con mucha fuerza en América Latina. La legislación que promueve las inversiones extranjeras ha contemplado la entrega como propiedad privada de los diversos recursos naturales, incluyendo valiosos recursos energéticos, mineros e hídricos. Su propiedad privada les permite obtener, además de las ganancias del capital, la renta de los recursos naturales.

Un caso emblemático ha sido la desnacionalización del cobre en Chile, que nacionalizó en cerca de 100% Salvador Allende. Desde hace algunos años, cerca de 70% de las empresas extranjeras controlan de la producción cuprífera chilena, la principal riqueza de la nación. Chile produce 36% de la producción mundial de cobre. Los once países de la OPEP tienen un porcentaje parecido en la producción mundial de petróleo. Cerca de 40% de las reservas mundiales de cobre se encuentran en Chile (Caputo y Galarce, 2006).

Otra situación emblemática es el Tratado Minero Chileno-Argentino, que de forma implícita refleja una nueva organización territorial de la economía mundial. En este país virtual se entregan los recursos naturales de la Cordillera de los Andes y parte de los llanos de ambos países a las grandes mineras mundiales (Caputo, Galarce y Radrigán, 2003).

La desnacionalización de las empresas, el fraccionamiento de los procesos productivos y las diferentes asociaciones empresariales expresan nuevas relaciones entre diversos capitales. La privatización y desnacionalización de empresas y de recursos naturales denotan las nuevas relaciones entre las grandes empresas mundiales y los Estados nacionales.

El neoliberalismo, el mercado, la libertad individual y la propiedad privada se presentan como los grandes triunfadores frente al fracaso histórico del deformado “socialismo”. En el campo de las ideas, el neoliberalismo ha logrado el control de la mente humana de gran parte de la sociedad. La competencia, no la solidaridad, predomina en el sentido común y en la vida cotidiana.

Los cambios en las relaciones sociales de producción, que el capitalismo ha logrado con la globalización, se expresan en todas las categorías económicas y en forma de síntesis en las ganancias globales, la tasa de ganancias y la reproducción del capital.

Las seis crisis cíclicas de las tres últimas décadas

La globalización está asociada al funcionamiento más libre de los mercados. El neoliberalismo sostiene que si los mercados funcionan libremente no se producirán crisis. Incluso los llamados *shocks* externos que podrían provocar crisis en las economías nacionales serían neutralizados si se deja que los mercados funcionen a su albedrío. Sin embargo, contrariamente a las formulaciones teóricas, a partir de los años 70, con la globalización y el predominio

del neoliberalismo, se han presentado seis crisis cíclicas. Desde la postguerra hasta fines de los años 60, no se verificaron marcadas crisis en la economía mundial. De 1991 a 2001 se han presentado cuatro de las seis crisis cíclicas. Esto refleja claramente la acentuación del movimiento cíclico y el surgimiento mucho más periódico de tales crisis.

También se produce un cambio importante en el origen de las crisis. La de 1994 se originó en México y la de 1997 en el sudeste asiático: primera vez en la historia que nacen en la periferia del capitalismo mundial y en lugares de gran dinamismo y ejemplos de la globalización.

Las crisis cíclicas aparecen separadas en el tiempo, pero no es así. Forman parte de un movimiento único en el tiempo que a través de las crisis y de las otras fases del ciclo se van relacionando unas con otras, reproduciendo algunas condiciones y generando nuevas situaciones.

El encadenamiento de las crisis y de los ciclos permite visualizar en el tiempo la economía mundial. Por ejemplo, la crisis de 1974-75 resultó ser una crisis de sobreproducción de productos industriales y de subproducción o falta de materias primas, alimentos y energéticos. Los precios de las materias primas, alimentos y energéticos no fueron muy afectados y luego aumentaron de precio. Las perspectivas de ganancias llevaron a un incremento muy grande de las inversiones en estos sectores, lo cual provocó la transformación de la subproducción en sobreproducción, como se manifestó en la crisis de 1980-82. A partir de aquí, y hasta la crisis de inicios de esta década, las crisis se han presentado como crisis de sobreproducción de productos industriales y sobreproducción de materias primas, alimentos y energéticos.

Los ciclos y las crisis cíclicas mundiales también se están encadenado y abarcan cada vez más países y regiones. Están encadenados en el tiempo y en el espacio geográfico. La sobreproducción proviene de muchos países y regiones. Responde a una estructura productiva mundial por sobre los países que venden sus mercancías en el mundo.

En la recuperación actual, se presenta de nuevo una subproducción o escasez de materias primas y productos energéticos. La próxima crisis cíclica puede ser parecida a la de 1974-75; es decir, una crisis de sobreproducción de productos industriales, además de alta tecnología, y una crisis de subproducción o escasez relativa de energéticos y de materias primas no renovables. Es posible que en esta crisis, a diferencia de la de 1974-75, se produzca una sobreproducción relativa de alimentos.

La globalización de la economía mundial exige la ampliación permanente del capitalismo a ciertas regiones adonde no había llegado o que había abandonado. Por otra parte, las crisis cíclicas son momentos de profundización de las tendencias, de destrucción de condiciones y creación de nuevas situaciones.

No se debe descartar la posibilidad de que una crisis cíclica profunda, como la de los años 30, conduzca a una ruptura de la globalización y a la reestructuración de la economía mundial sobre la base de bloques regionales.

Nueva etapa: ¿sobreproducción de productos industriales y subproducción de metales y energéticos?

Planteamos la posibilidad de una nueva etapa, caracterizada por la sobreproducción de productos industriales y la subproducción de materias primas y energéticos. Los aumentos en los precios de las materias primas y los energéticos podrían estar confirmando este cambio. Por el lado de la demanda, esto se debe en gran medida al gran desarrollo de la economía china. Por el de la oferta, se pasa de una sobreproducción con bajos precios que limitaron las inversiones a una subproducción, explicada también por un agotamiento relativo de recursos.

En un documento del Fondo Monetario Internacional se afirma: “La fuerte actividad económica y la limitada respuesta de la oferta han sido las principales causas que explican los niveles tan elevados de los precios de los energéticos y de los metales”. En relación con los *commodities* no energéticos, se señala: “el período reciente contrasta de forma evidente con la tendencia general a la disminución observada en los precios de los *commodities* no petróleo a lo largo de muchos años” (FMI, 2006: 55).

La información estadística de este texto apunta que a partir de 2003 el crecimiento de los precios de los metales ha sido mucho mayor que el de los alimentos, bebidas y materias primas agrícolas, cuya oferta responde más rápidamente. “El mercado de los metales básicos siguió una tendencia más cercana al mercado del petróleo” (FMI, 2006: 55).

A diferencia de la subproducción de alimentos y materias primas agrícolas, que se presentó junto a la subproducción de metales y energéticos en la crisis de 1974-75, en la actualidad puede ocurrir una sobreproducción debido a las grandes inversiones realizadas en la agricultura en muchos países. También

se debe tener presente que China puede transformarse en un importante exportador de alimentos.

La oferta mundial se ha modificado a través de los ciclos y las crisis cíclicas. Como hemos dicho, la crisis de 1974-75 fue de sobreproducción de productos industriales y subproducción de alimentos, energéticos y materias primas. Las otras cinco crisis cíclicas desde inicios de los 80 hasta la de inicios de esta década, fueron de sobreproducción general de mercancías. En la etapa actual, como a inicios de los años 70, se está combinando una sobreproducción de productos industriales y subproducción de metales y energéticos. Adicionalmente, se está presentando una sobreproducción de productos industriales y servicios de alta tecnología y probablemente una sobreproducción de alimentos.

¿Hacia un período de términos de intercambio favorables para energéticos y metales?

La combinación anterior se expresa en significativos cambios en los precios relativos y en los términos de intercambio a nivel internacional. Podríamos estar al inicio de un cambio estructural de mediano y largo plazo que podría ser muy positivo para los países atrasados del capitalismo.

Cuadro 1
Tasa de variación anual de los precios mundiales
expresados en dólares
(porcentajes)

	1988-1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Manufacturas	1,4	-4,1	-2,5	-5,9	-3,7	2,4	14,4	9,6	4,5
Alimentos	0,7	-11,1	-12,6	2,5	0,2	3,2	5,2	14,3	-0,3
Bebidas	1,8	-13,2	-21,3	-15,1	-16,1	16,5	4,9	3	21
Materias primas agrícolas	2,6	-16,7	1,2	4,4	-4,9	1,8	3,7	5,5	1,6
Metales	1,3	-17,7	-1,1	12,2	-9,8	-2,7	12,2	36,1	26,4
Petróleo	0,6	-32,1	37,5	57	-13,8	2,5	15,8	30,7	41,3

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, abril de 2006.

Es evidente el gran crecimiento de los precios de los metales y del petróleo en relación con otros *commodities*. También en relación con las variaciones de los precios de las manufacturas expresados en dólares. Los precios de las manufacturas, expresados en euros en el período 2003-2005, han mostrado una leve disminución.

Sin embargo, como quedó dicho, con la globalización se ha desarrollado un profundo cambio en la relación del capital con los recursos naturales. Durante los últimos veinte años una parte importante de los recursos naturales de los países atrasados se ha transformado en propiedad privada de las empresas transnacionales. Estas se apropian de las ganancias incrementadas por el aumento de precios, y también de una parte importante de la renta de los recursos naturales. Las principales movilizaciones y cambios políticos en América Latina durante los últimos tiempos están vinculadas al rescate de los recursos naturales.

¿De la deflación a la inflación?

Antes durante y después de la crisis de 2001 existió una gran preocupación por la deflación que tomaba fuerza en varios países importantes —entre ellos China, Japón, Alemania— y varios sectores y ramas de la economía norteamericana. En los organismos internacionales se realizaron análisis sobre sus riesgos. Se hicieron comparaciones para localizar similitudes y diferencias con la deflación mundial en la crisis de los años 30. Se afirmaba que si esta tomaba más fuerza a nivel mundial, sería una situación desastrosa (FMI, 2001 y 2002; BIS, 2001). Se recomendaron y ejecutaron políticas fiscales y monetarias para promover la demanda agregada y evitar que se profundizara la crisis de 2001, y con ella la deflación. Se aumentó el crédito y se disminuyó la tasa de interés. En los Estados Unidos se pasó de un superávit fiscal —que se había logrado durante algunos años—, a un abultado déficit fiscal con aumento del gasto en defensa, en seguridad nacional y en la invasión de Iraq.

El aumento de los precios de las materias primas y de los energéticos debido a la escasez relativa por parte de la producción y al aumento de la demanda de China, ha ayudado a que la deflación parcial no se transforme en deflación global.

El paso de la deflación parcial a un nuevo período de inflación es una importante preocupación actual. Las empresas ven aumentar los costos y enfrentan

la caída de los precios por la sobreproducción de productos industriales. El resultado más viable es la disminución de la rentabilidad de las empresas, lo cual puede conducir a una nueva crisis cíclica mundial.

De la preeminencia del capital financiero a la preeminencia del capital productivo

Las empresas productoras de bienes y servicios se han liberado del dominio que en décadas anteriores ejerció sobre ellas el capital financiero de los países desarrollados. En los años 80 e inicios de los 90, el capital financiero captaba alrededor de 35% de las ganancias de las empresas. Después disminuyeron a menos del 20%. En los períodos de auge se aproximan al 10%. Este cambio se apoya en la fuerte disminución de la tasa de interés. Las grandes inversiones se han realizado y financiado con el gran crecimiento de las ganancias y con la colocación de acciones y bonos.

A nuestro juicio, constituye un grave error seguir caracterizando al actual capitalismo mundial como dominado por el capital financiero, tal como lo hace la mayoría de los análisis, incluso de científicos sociales críticos. Estos últimos emplean sin querer las caracterizaciones de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, instituciones que explican el ciclo económico internacional y las crisis cíclicas casi exclusivamente por los movimientos financieros y monetarios. Dejan completamente a un lado las condiciones de la producción y realización de las mercancías.

A pesar de esto, el propio FMI reconoce la fortaleza del capital productivo:

En un fuerte contraste de un secular declive del ahorro de las familias, el ahorro de las empresas en los países del G-7 se ha incrementado fuertemente en las últimas décadas. El sector corporativo no financiero ha tenido un cambio muy recientemente y ha llegado a ser prestamista neto. Parte de este cambio se refleja en la disminución de los pagos por intereses que han tenido lugar por la caída de las tasas de interés nominal debido a la inflación. Sin embargo, aún después de los ajustes por inflación, el exceso de la posición de ahorro de las empresas no financieras de los países del G-7 en los años recientes se mantienen como un fenómeno inusual desde una perspectiva histórica.

En relación con la explicación del exceso de ahorro de las empresas productoras de bienes y servicios, se señala:

uno de los factores detrás del incremento del exceso de ahorro del sector de las empresas no financieras desde 2000 ha sido el fuerte incremento de las ganancias (ganancias después de intereses e impuestos como porcentaje del PGB) que ha apoyado el alto ahorro corporativo a pesar del incremento del pago de dividendos (FMI, 2006:140).

El predominio del capital productivo sobre las otras formas de capital permite asignar mayor significado a la relación de dominación del capital sobre el trabajo y la sociedad, expresada en la flexibilidad laboral, y menos a las relaciones entre fracciones de capital.

A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, en América Latina el capital productivo y el financiero actúan conjuntamente. Las inversiones directas de las grandes empresas transnacionales productoras de bienes y servicios dominan el panorama. Estas inversiones tienen un alto componente de créditos asociados. El capital productivo de las transnacionales, junto con el capital financiero internacional y sus vínculos con capitales y Estados nacionales, explica en gran medida el estrangulamiento de la reproducción económica y social de América Latina y el Caribe.

¿Abundancia o escasez de capital?

Posiblemente el capitalismo mundial esté pasando a una etapa en que el capital se hace relativamente abundante. Junto con el capital que se amplía por los incrementos de la producción y de las ganancias, ha tomado creciente fuerza el capital dinero, originado en los Fondos de Pensiones y en los Fondos de Inversiones que incrementan la disponibilidad de capital.

Marx y Keynes preveían que en etapas avanzadas del capitalismo se produciría un exceso de capital. Keynes señalaba:

Estoy seguro de que la demanda de capital está limitada estrictamente en el sentido de que no sería difícil aumentar la existencia del mismo hasta que su eficacia marginal descendiera a una cifra muy baja (...) significaría la eutanasia del rentista y, en consecuencia, la del poder de opresión acumulativo del capitalista para explotar el valor de esca-

sez del capital (...) el ahorro colectivo pudiera mantenerse, por medio de intervención del Estado, a un nivel que permitiera el crecimiento del capital hasta que dejara de ser escaso. Veo, por tanto, el aspecto rentista del capitalismo como una fase transitoria que desaparecerá tan pronto como haya cumplido su destino, y con la desaparición del aspecto rentista sufrirán un cambio radical otras muchas cosas que hay en él (Keynes, 1974:331).

Por su parte, el FMI señala:

Esta transformación es tan grande que en el documento del FMI que hemos citado, se incluye el tema en un capítulo especial, dentro de los cuatro capítulos del documento. El capítulo IV y final del documento se titula: “Abundancia de efectivo: ¿Por qué ahorran tanto las empresas?” Se agrega que esta situación adquirió notoriedad cuando el Presidente de la Reserva Federal, Ben Bernanke, se refirió a ella como una “saturación del ahorro” mundial (FMI, 2006:135-159).

La reestructuración de la economía de los Estados Unidos y la nueva hegemonía en la economía mundial

La nueva hegemonía económica de los Estados Unidos y la nueva política de seguridad nacional

Las conclusiones de nuestras investigaciones sobre los Estados Unidos para las décadas recientes, y por lo menos para la próxima, difieren de las de Robert Brenner (1999-2003 y 2004) y Gérard Duménil y Dominique Lévy (2004 y 2005). Ambos autores sostienen que la economía estadounidense se mantiene dentro de la crisis iniciada en los años 70, sin superar de manera sustancial los bajos niveles de la tasa de ganancia que caracterizan a esta crisis de larga duración. A fines de los años 80 en los Estados Unidos se inicia una reestructuración de la economía, apoyada en crecientes niveles de ganancias e inversión, sobre todo en maquinarias y equipos de alta tecnología. En los últimos años, la nueva estrategia política y militar de los Estados Unidos constituye un resultado no de la debilidad de su economía, sino de su fortaleza.

En “Las ambiciones imperiales de los Estados Unidos en Iraq” se señala que la nueva estrategia de seguridad nacional transmitida por el poder ejecutivo al Congreso establece tres principios claves de la política estratégica estadounidense:

Asegurar permanentemente el indisputado dominio global de los Estados Unidos, de modo que a ninguna nación le será permitido rivalizar o amenazarlos.

La disposición permanente de los Estados Unidos para desarrollar en forma rápida ataques militares preventivos contra Estados o fuerzas en cualquier parte del globo que sean considerados una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos, a sus fuerzas e instalaciones en el exterior o a sus amigos o aliados.

La inmunidad de ciudadanos norteamericanos frente a procesos en los tribunales criminales internacionales (The New York Times, 2002).

Y se agrega: “Al comentar esta nueva estrategia de seguridad nacional, el senador Edward Kennedy declaró que ‘la doctrina de la administración es un llamado al imperialismo norteamericano en el siglo XXI que ninguna otra nación podría o debería aceptar’” (The New York Times, 2002).

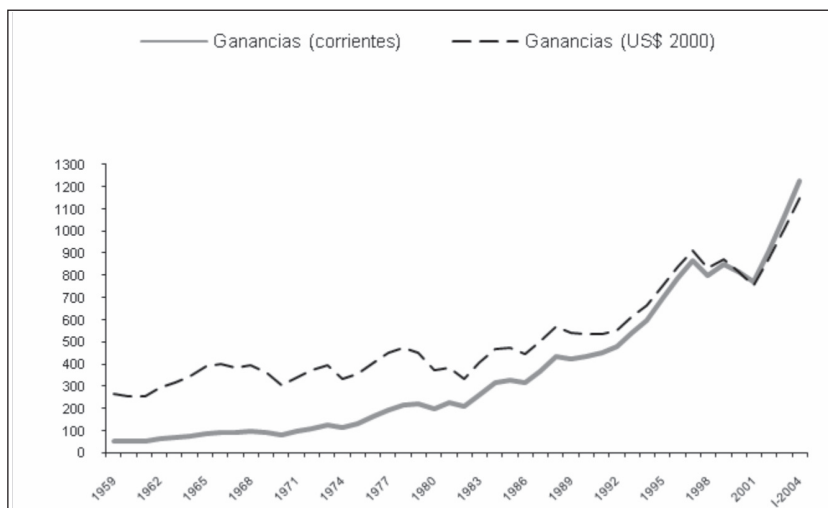
La reestructuración de la economía norteamericana y la reconquista de su hegemonía económica mundial constituyen una de las bases fundamentales de la nueva estrategia de seguridad nacional. En forma breve, presentaremos la reestructuración de la economía de los Estados Unidos y su transformación en potencia única mundial que les permite afirmar en su nueva política de seguridad nacional. No aceptarán compartirla con nadie, incluyendo los otros países desarrollados.

Esa reestructuración económica, con un fuerte apoyo estatal, se produce en la época de globalización de la economía mundial, lo cual les ha permitido pasar de nuevo a ser la potencia única mundial. A mediados de los años 80, los principales sectores de la economía estadounidense y la propia economía de los Estados Unidos se caracterizaban como una economía decadente en proceso de desplazamiento por Europa, y especialmente por Japón y el sudeste asiático.

El crecimiento de las ganancias a partir de mediados de los 80

Las ganancias globales se mantuvieron estancadas y a un nivel extremadamente bajo durante muchos años. También desde los años 60 hasta mediados de los 80 la tasa de ganancia estuvo muy deprimida.

Gráfico 1
Estados Unidos: las ganancias globales de las empresas
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Construido a partir del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

El Gráfico 1 muestra el prolongado estancamiento de las ganancias globales desde fines de los años 60 hasta mediados de los 80. Este largo período se caracteriza por el lento crecimiento y la creciente pérdida de la hegemonía de los Estados Unidos a favor de Europa y Japón.

A partir de mediados de los 80 se observa un gran crecimiento de las ganancias del conjunto de las empresas financieras y no financieras. Desde 1960 hasta 1968, las ganancias en los Estados Unidos muestran un crecimiento significativo de 55%. Durante el período 1968-1983, las ganancias crecen solo en 2,2%. Y desde 1983 a 1997, en 125%. Si se amplía este último período

hasta el primer trimestre de 2004 (anualizado) el crecimiento de las ganancias es de 183%.

Las ganancias de las empresas estadounidenses en el exterior se han incrementado enormemente. Además, las de las empresas y la tasa de ganancia se han visto favorecidas por una gran disminución de los intereses netos pagados y de los impuestos.

Las ganancias globales tuvieron una fuerte caída en la recesión de inicios de esta década. Pero a partir de 2002 se produce una fuerte recuperación hasta el primer trimestre de 2004, como se aprecia en el Gráfico 1.

Cuadro 2

Estados Unidos: ganancias globales de las empresas

(miles de millones de dólares)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1er. sem. 2006 *
802	851	818	767	886	993	1183	1331	1581

Fuente: Construido a partir del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Para el primer semestre de 2006,* las ganancias anualizadas corresponden a un promedio simple de los dos primeros trimestres.

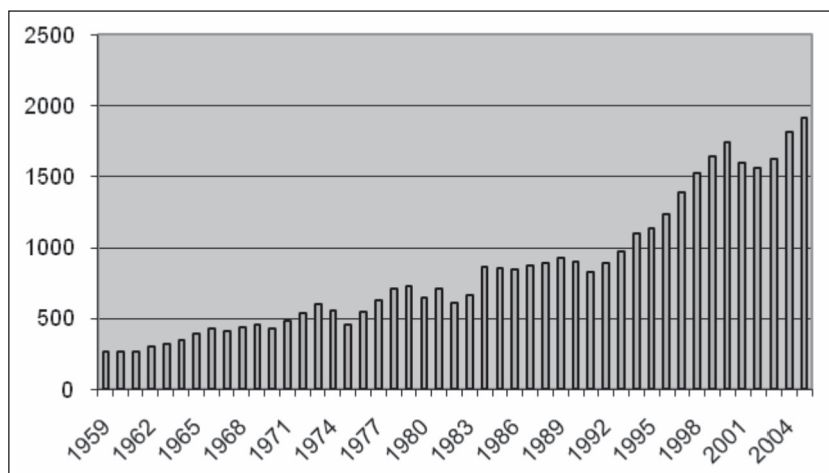
La información hasta noviembre de 2006 confirma la fuerte recuperación de las ganancias. Las ganancias anualizadas del primer semestre de 2006 subieron a 1 581 mil millones de dólares, que en dólares corrientes son superiores en 85,8% a las ganancias globales de 1999, año previo a la crisis.

El crecimiento de la inversión a partir de mediados de la década de los 80

Junto con las ganancias, las inversiones también han tenido un significativo crecimiento, como tendencia, durante los últimos veinte años. Se debe destacar que la inversión global en los Estados Unidos crece en forma exponencial de 1991 a 1999. Su “pendiente” no encuentra un comportamiento semejante en los últimos cuarenta años. En 1991, la inversión había caído —como resultado de la crisis de inicios de los años 90— a 22 mil millones de dólares. En

1999 llegó a 1 643 mil millones de dólares. De 1991 a 1999, el crecimiento de la inversión fue de 100%.

Gráfico 2
Estados Unidos: inversión interna privada bruta
(Miles de millones de dólares, en dólares de 2000)



Fuente: Construido a partir de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

El Gráfico 2 muestra que las inversiones caen profundamente durante las crisis cíclicas. Es notoria la caída en la crisis de 1974-75, en la de 1980-82, en la de inicios de los 90 y es particularmente fuerte en la recesión de inicios de esta década. Las inversiones empiezan a recuperarse a partir de 2003. En 2005, llegan a 1 916 mil millones de dólares, cifra bastante superior a la alcanzada antes de la crisis. En 2002 fue de 1 735 mil millones de dólares.

La reestructuración de la economía estadounidense ha sido tan profunda, que ha modificado sustancialmente la relación Inversión / Producto. En 1970, la inversión sobre PIB en los Estados Unidos era 11,3%; en 2000 y en 2005 alcanzó 17,7% y 17,2%, respectivamente.

Cuadro 3
Estados Unidos: la Inversión / PIB
(en porcentajes)

	1970	1980	1990	1995	2000	2005
Inv. interna privada/ PIB	11,3	12,5	12,6	14,1	17,7	17,2
Inv. interna privada y pública /PIB	12,5	14,4	15,6	17,0	20,8	20,8

Fuente: Construido a partir de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

El coeficiente que mide la inversión global (incluye la inversión privada y pública) es más categórico aún. Se incrementa de 12,5% en 1970 a 20,8% en 2000 y en 2005. La reestructuración de la economía estadounidense se produce particularmente en la década de los 90, cuando se verifica el gran incremento de este indicador.

Cuadro 4
**Estados Unidos: la inversión pública
como porcentaje de la inversión privada**
(en porcentajes)

	1970	1980	1990	1995	2000	2005
Inversión pública/ inversión privada	10,2	15,6	24,1	20,5	17,5	20,9

Fuente: Construido a partir de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Como hemos dicho, la reestructuración de la economía de los Estados Unidos ha tenido un gran apoyo estatal. En 1970 la inversión pública era solo 10% de la inversión privada. En 1990 se incrementó a 24% y de allí en adelante se mantiene a niveles de casi el doble de los de 1970.

El gran crecimiento de la inversión en equipos de alta tecnología y la fuerte disminución de precios

Dentro de la inversión privada, la inversión en las empresas crece más que las residenciales. Y dentro de las empresas, las que más crecen son las de equipos y *software* de alta tecnología. En tanto, las inversiones en edificios y estructu-

ras físicas de las empresas tienen un crecimiento muy pequeño. En síntesis, las grandes inversiones — particularmente en equipos de alta tecnología —, en vez de ampliar la base tecnológica existente han reemplazado los equipos anteriores usando los mismos edificios o estructuras físicas de las empresas.

Otro cambio trascendente ha sido la gran disminución de los precios de las maquinarias y equipos de alta tecnología. En un trabajo anterior, escribíamos: “De 1980 a 2003 los precios de los bienes de consumo, y los utilizados en la construcción residencial y de edificios de las empresas se incrementaron en más de 100%. En tanto, los precios de maquinaria, equipos y *software* disminuyeron en ese mismo período en 6%” (Caputo, 2001). Es decir, de 1980 a 2003 los precios relativos de los bienes de equipos y *software* disminuyeron en 56% en relación con los bienes que se utilizan en la estructura física de las empresas.

Desde el punto de vista de la economía política, ello significa una disminución de una de las partes principales del capital constante. En el tercer tomo de *El Capital*, Marx había previsto la disminución del valor del capital constante, junto a otras modificaciones para períodos en que en vez de producirse la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, empieza a crecer.

Las crisis posibilitan desplazar masivamente maquinarias y equipos obsoletos por nuevos equipos tecnológicamente mucho más avanzados y de menor valor, lo cual permite un salto en la productividad de todos los sectores y ayuda a recomponer las ganancias globales y la tasa de ganancia.

En perspectiva histórica, el capitalismo dependerá más de China que China del capitalismo

El capitalismo mundial depende cada vez más de China, y esta a su vez depende cada vez más del capitalismo mundial. En perspectiva histórica, el capitalismo dependerá más de China que China del capitalismo. Sobre la economía china aparecen cada vez más ensayos y artículos destacando su potencialidad económica. En estas notas destacamos el significado de la economía china en la producción mundial, en el comercio mundial y en el papel vital de las ganancias que se generan en ese país como parte de las ganancias globales de las empresas. Subrayamos también el papel de China en la agudización del ciclo y en las crisis cíclicas de la economía mundial.

La producción de la economía china en la producción mundial fue de 13,2% en 2004, basada en la paridad del poder de compra. La de los Estados Unidos fue de 20,9% de la producción mundial. Es decir, la producción china equivale a 63% de la producción norteamericana en 2004. La producción china (13,2%) es mayor al producto de Alemania, Francia, Italia y España, que suman el 12,0% de la producción mundial, y casi dobla a la de Japón, que es del 6,9% de la producción mundial (FMI, 2005:193).

En 2005 la participación de China en la producción mundial aumenta a 15,4% y disminuye en todos los países que estamos considerando. La presencia china en la producción mundial, además de ser elevada, crece rápidamente. Por contraste, disminuye la de los otros grandes países considerados, como porcentaje de la producción mundial. Según se ha señalado, en 2004 la producción china equivalía a 63% de la producción de los Estados Unidos y en 2005 subió a 76,6% (FMI, 2006: 182).

En los años 80, China requirió diez años para aumentar en 1% su participación en las exportaciones mundiales. Ahora solo necesita uno. En 2004 desplazó a Japón y hoy ocupa el tercer lugar en las exportaciones mundiales después de los Estados Unidos y Alemania. Supera en 40% el total de las exportaciones de América Latina. Los chinos exportan cada vez más todo tipo de bienes, maquinarias y equipos de alta tecnología, equipos de transporte, textiles y juguetes, entre otros.

Las importaciones chinas han aumentado más rápidamente durante los últimos años. Muchas regiones y países están dependiendo crecientemente de las importaciones chinas.

La recuperación de Japón en 2003 y en 2004 se basó en las exportaciones a China, con un gran componente de maquinarias y equipos de alta tecnología. China es un gran importador de bienes primarios. En 2002 importó 4% de las importaciones mundiales de crudo, 15% del cobre, 20% del aluminio y cerca de 20% de soya. Al mismo tiempo, usó tres veces los niveles de consumo de acero de los Estados Unidos.

Como se sabe, China se ha constituido en uno de los principales destinos de las inversiones extranjeras de muchas empresas de diferentes países. Sin embargo, lo más reciente y novedoso son sus inversiones en el exterior, la compra y creación empresas. Por ejemplo, las siderúrgicas chinas contemplan construir fundiciones en Brasil, Australia y los Estados Unidos. China busca

comprar yacimientos de petróleo y de minerales. “Si no ayudan a desarrollar nuevas fuentes de materias primas, el resto del mundo lo va a pasar mal”. Esto, debido al fuerte aumento de los precios básicos en el último tiempo, señala *The Wall Street Journal* (marzo de 2004).

China posee la segunda reserva internacional más grande del mundo. Crece en forma acelerada y en 2004 supera los 500 000 millones de dólares. Es uno de los principales inversionistas financieros en el mundo y particularmente en los Estados Unidos. Está agudizando la competencia en el mercado mundial y en los mercados nacionales, provocando quiebras de empresas y desplazamiento de la producción hacia ese país. Agudiza la sobreproducción de productos industriales y transforma la sobreproducción de materias primas y energéticas en subproducción con significativos incrementos de precios. China está generando un cambio histórico en los términos de intercambio.

Las exportaciones chinas equivalen a 80% de las exportaciones de bienes de los Estados Unidos, y las importaciones equivalen al 50% en 2004. Esta equivalencia se está estrechando cada año. Por lo tanto, China como los Estados Unidos, actúa como locomotora de la economía mundial. Así ha sido a partir de la crisis asiática y la recuperación de la crisis de inicios de esta década. También podría actuar como locomotora de la economía mundial en el escenario de una próxima crisis cíclica.

Al agudizar la sobreproducción de productos industriales, China provoca una disminución adicional de precios. Su creciente demanda de materias primas eleva los precios y aumenta los costos en la economía mundial. El gigante asiático puede desempeñar un papel trascendente en una nueva crisis cíclica mundial. En la actualidad, una leve disminución de la elevada tasa de crecimiento de China genera pánico en los diferentes mercados. Una crisis de la economía china sería desastrosa.

Para evitar una posible crisis en China, o el impacto de una crisis de la economía mundial, en 2002 el país inició una nueva etapa que privilegia el desarrollo hacia adentro: la industria de vivienda, automotriz, inmobiliaria y la infraestructura. China combina el desarrollo hacia adentro con el ya fuerte desarrollo hacia afuera. De esta manera, en una eventual crisis podría desplazar parte significativa de su exportación hacia el mercado interno, de una gran potencialidad de crecimiento. Esta alternativa es muy limitada en los países desarrollados, donde el mercado interno tiene un alto nivel de saturación. En China, la fuerza combinada y potenciada del mercado, de la regulación y de

la estrategia de largo plazo, puede llevar a que el capitalismo dependa cada vez más de China que China del capitalismo.

Uno de los hechos más significativos es que China es un centro neurálgico para las ganancias en la economía mundial. Las ganancias que hemos estimado para 2003 equivalen a 44% de las ganancias globales de los Estados Unidos; también al 66% de las ganancias de la industria doméstica. Y son superiores a las ganancias de las empresas no financieras de los Estados Unidos. Estas incluyen a todas las firmas industriales que producen maquinaria, equipos, computadores, vehículos, electrónicos, etc. Incluye además a todas las empresas productoras de bienes de consumo durable y no durable, el transporte y otros servicios y el comercio al por mayor y al por menor.

China es un centro neurálgico para las ganancias en la economía mundial y lo será mucho más. En este sentido, también el capitalismo está dependiendo cada vez más de China. La transformación de la hegemonía en la economía mundial es más rápida que las proyecciones previstas.

Sin embargo, el crecimiento de la economía china ha provocado grandes problemas sociales y del medio ambiente. Si China sigue ampliando los niveles de consumo en la lógica del capitalismo desarrollado, continuarán los problemas internos. Los recursos naturales del mundo se harán insuficientes y se acelerará su agotamiento. Es de esperar que el tránsito hacia una economía sostenible, acordado a nivel político, se haga efectivo.

La economía mundial y América Latina

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

El desarrollo desigual de países y regiones se profundiza. Se manifiesta con más velocidad y se presenta en todos los niveles en la etapa globalizadora actual. En los países centrales se redefinen los grados de hegemonía. Algunas regiones tienen un gran desarrollo; en otras hay estancamientos e involuciones. Los Estados Unidos superaron la decadencia y reconquistaron la hegemonía. El desarrollo desigual se ha presentado con mucha fuerza en los países asiá-

ticos. En las últimas décadas se destaca el gran desarrollo de China. Por su lógica interna, el capitalismo mundial produce desarrollo y subdesarrollo. Las estrategias nacionales de inserción creadora en la economía mundial pueden superar esta lógica interna.

El desarrollo desigual se ha presentado de manera muy acentuada en América Latina en relación con los países desarrollados —y particularmente los Estados Unidos— por la falta de una estrategia nacional y regional de inserción creadora en la economía mundial. La reestructuración en América Latina, impulsada por la globalización y el neoliberalismo, ha profundizado el subdesarrollo.

El incremento de la pobreza y la mala distribución del ingreso se deben en gran medida a una reproducción del capitalismo con niveles muy bajos de inversión en la creación y ampliación de empresas; esto a pesar de las elevadas ganancias. En América Latina, las ganancias crecen como en los Estados Unidos y posiblemente más. La diferencia es que en los Estados Unidos hay un fuerte proceso de inversión, y en América Latina un estancamiento de la inversión.

Ese estancamiento combina una disminución de las inversiones en maquinaria y equipos y un aumento de la inversión en nuevas zonas residenciales y turísticas. En 1980, la inversión global de América Latina equivalía a 53% de las inversiones globales de los Estados Unidos. En los últimos años, solo equivale a cerca de 20%. Esto contrasta con el gran crecimiento de la inversión extranjera. Pero en realidad la inversión extranjera ha venido, fundamentalmente, a comprar empresas ya existentes.

Las inversiones extranjeras directas y la desnacionalización de empresas

La desnacionalización ha sido muy acentuada. En el año 2000, de las doscientas mayores empresas exportadoras, 98 eran extranjeras. En el período 1998-2000, de las cien principales empresas manufactureras 59 eran extranjeras y controlaban 62% de las ventas (CEPAL, 2001). También controlaban los bancos y los fondos privados de pensiones. En México y Argentina controlaban, respectivamente, 76,5% y 54,5% de los activos totales de los bancos. En Bolivia, el 85% de los fondos de pensiones; en Perú, 78,5%; en Argentina,

73,6%; y en México, 66,6% (BID, 2002). Las empresas extranjeras controlan gran parte de las empresas de servicios públicos y son concesionarias de infraestructuras.

Las inversiones extranjeras en América Latina y el Caribe tuvieron un gran crecimiento durante el período 1990-1994 y un crecimiento extraordinario de las inversiones anuales entre 1995 y 1999 y en los años 2000 y 2001. En 2002-2005, el promedio anual de las inversiones disminuye un poco, pero sigue siendo bastante elevado. Las inversiones extranjeras desde los años 90 hasta hoy son muy significativas en relación con indicadores económicos globales de la región. La inversión extranjera se ha orientado fundamentalmente a comprar las principales empresas en cada uno de los países, y creado muy pocas empresas nuevas. La disminución de la inversión en los últimos años se asocia, en parte, a que se está agotando el proceso de desnacionalización de las empresas.

Cuadro 5
América Latina y El Caribe.
Flujos de inversión extranjera directa neta
(1980-2005)

Promedios anuales por períodos
(millones de dólares)

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

Fuente: Construido a partir de CEPAL *Anuario Estadístico 2004* y *Balance preliminar de las economías de América Latina 2005*.

Sustentados en el neoliberalismo, los gobiernos de América Latina promovieron la desnacionalización de las empresas nacionales y otorgaron condiciones especiales en la legislación sobre las inversiones extranjeras. Han sido especialmente aprovechadas por las grandes empresas extranjeras.

La inversión extranjera se ha localizado en todos los sectores, con énfasis diferenciados en los países para los que la CEPAL entrega información. La inversión no solo se ha orientado al sector primario, sino también es muy importante en la industria manufacturera, sobre todo en los servicios. Aquí se destacan las inversiones financieras en bancos, seguros, asociaciones de fon-

dos de pensiones y en servicios públicos domiciliarios: agua, gas, electricidad y telefonía.

Cuadro 6
América Latina: distribución sectorial de la inversión extranjera directa
(1996-2003)
(en porcentajes)

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

Fuente: Construido a partir de CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003*.

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

Durante el período 1996-2002, Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela y Colombia captaron 83% de los flujos netos de inversión extranjera directa de América Latina y el Caribe. A los Estados Unidos les correspondió 33%, a España 18%, a los Países Bajos 8% y a otros países europeos un porcentaje menor.

Sin embargo, en este período los flujos de inversión extranjera directa de Europa, en los principales países latinoamericanos mencionados, corresponden a 40,4% superior a las IED de los Estados Unidos y Canadá, que tienen 36%. Las inversiones de Japón participan solo con 2,2%. Esto demuestra que con la globalización, América Latina ha sido una región en disputa abierta entre los Estados Unidos y Europa, y particularmente de España. En realidad, se ha producido un verdadero proceso de absorción de la región por parte del capitalismo desarrollado.

Las empresas españolas han desempeñado un papel de liderazgo en esta área. Las inversiones españolas han sido tan elevadas, que equivalen a cerca de 55% de las inversiones norteamericanas en los países mencionados de Amé-

rica Latina en el período 1996-2003. En Argentina, las inversiones españolas (43%) superan ampliamente las de los Estados Unidos (12%). En Colombia, Chile y Brasil son tan importantes como las de los Estados Unidos. Las inversiones de los Estados Unidos en Venezuela y México superan por amplio margen las inversiones españolas.

Cuadro 7
Flujos de inversión extranjera directa en el período 1996-2003
(en millones de dólares)

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

Fuente: Construido a partir de CEPAL, *Inversión extranjera directa de América Latina y el Caribe 2003*.

Según ventas consolidadas en 2003, de las diez mayores empresas trasnacionales, tres pertenecen a España, cuatro a los Estados Unidos, dos a Alemania y una a Italia. Telefónica de España S. A. aparece en segundo lugar después de la General Motors Corporation. Repsol-YPF, de España, se ubica en séptimo lugar y Endesa España en el octavo.

Si se amplía el listado a las cincuenta mayores empresas no se registra ninguna nueva empresa española. Las inversiones españolas son elevadas, pero están concentradas en un pequeño número de empresas (CEPAL, 2004).

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

Según la CEPAL, entre 2003 y 2004 disminuye la participación de las empresas extranjeras en diversos indicadores de producción y venta. Se señala que se debe en parte a las dificultades de las exportaciones manufactureras de México y al alza de los precios de las exportaciones de recursos naturales. En

algunos países —entre ellos Argentina, Bolivia y Venezuela—, las empresas petroleras estatales comenzaron a despertar un renovado interés. En estos tres países se está desarrollando una estrategia de desarrollo y de inserción internacional opuesta a la del neoliberalismo.

Las rentas de la inversión extranjera en América Latina: utilidades y dividendos, renta de la inversión en cartera e intereses de la deuda externa

La renta global que sale de la región por las actividades de las inversiones extranjeras de 1980 a 2005 crece bastante. Pero a partir de 2005 lo hace de manera significativa, superando los 100 000 millones de dólares. En 2008 supera los 146 000 millones. El incremento de las rentas de las inversiones extranjeras tiene diferentes explicaciones en diferentes períodos que pasamos a señalar.

Entre 1980 y 1990, las utilidades e intereses totales remesados desde América Latina y el Caribe por la inversión extranjera crecieron 48%, pasando de 32 102 a 47 545 millones de dólares. Este crecimiento se explica, fundamentalmente, por el gran aumento del pago por intereses a propósito de la crisis de la deuda externa de inicios de los 80, que afectó profundamente a los países del área.

Cuadro 8
Renta de la inversión extranjera en América Latina y el Caribe
(millones de dólares)

	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008
Renta total	32.102	47.545	82.283	95.890	120.740	137.673	146.269
IED útil. y div.	5.014	7.318	21.948	41.074	65.745	77.688	83.141
De cartera	88	708	20.030	9.735	21.594	22.369	25.061
Intereses	26.999	39.519	40.306	34.965	33.212	36 378	36.929

Fuente: Construido a partir de CEPAL, *Anuario de América Latina y el Caribe 2009*.

De 1990 a 2000, las rentas remesadas por las inversiones extranjeras aumentan de 47 500 millones de dólares, aproximadamente, a un poco más de 82 000 millones. En términos absolutos, el crecimiento global se explica sobre todo por el gran aumento de las utilidades e intereses de la inversión extran-

jera directa y por las remesas de las rentas correspondientes a las inversiones en cartera en los mercados de capitales de varios países de la región, desarrollados y profundizados como parte de la globalización y las políticas neoliberales.

En 1990 las remesas totales eran explicadas en 83% por los intereses de la deuda externa. En 2000, los intereses explican 49,0%, y las remesas conjunta de la IED y de la inversión en cartera explican el 51,0%.

Cuadro 9
Porcentaje de participación de las diferentes rentas
al capital extranjero

(porcentajes)

	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008
IED uti. y div.	15,6	15,4	26,7	42,8	54,5	56,4	56,8
De cartera	0,3	1,5	24,3	20,6	17,9	16,2	17,1
Intereses	84,1	83,1	49,0	36,5	27,5	26,4	25,2

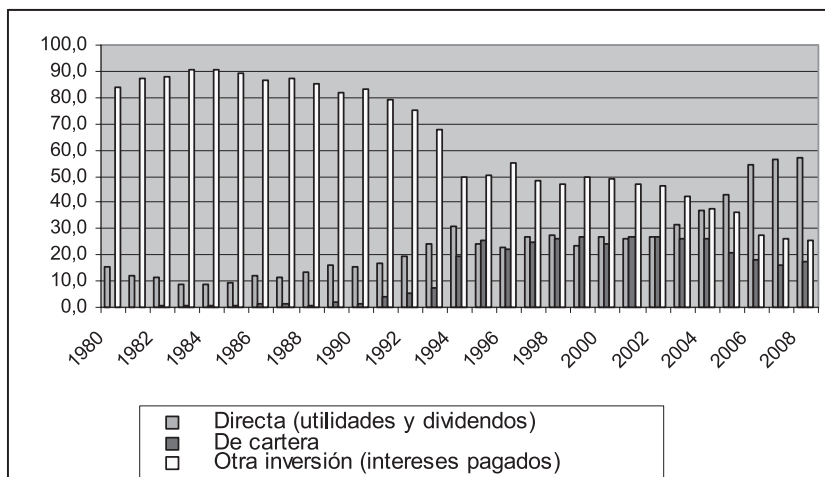
Fuente: Construido a partir del cuadro anterior.

Esta situación está reflejando que a partir de los años 90 empieza la actuación conjunta y potenciada del capital productivo de las transnacionales, productoras de bienes y servicios y del capital financiero internacional, a través de los intereses de la deuda externa, y como contrapartida a los créditos otorgados. La actuación conjunta de estas dos formas de capital se mantiene hasta ahora.

Sin embargo, hay un gran crecimiento de las ganancias de las grandes empresas extranjeras que operan en la región. Asumen las formas de utilidades y dividendos, y superan tanto el pago de intereses de la deuda externa como la renta por inversiones en cartera.

Las utilidades y dividendos, que en 1980 representaban cerca de 16% de la renta global de las inversiones extranjeras, en 2008 alcanzan cerca de 57%, en tanto el pago de intereses —que eran el 84%—, pasa a representar solo 25% el total de la renta de las inversiones extranjeras. El Gráfico 3 ilustra claramente esta situación.

Gráfico 3
Porcentaje de participación de las diferentes rentas al capital extranjero
 (porcentajes)



Fuente: Construido a partir de CEPAL, *Anuario de América Latina y el Caribe 2009*.

Parte de los intereses corresponden a los créditos asociados a las inversiones extranjeras directas, una modalidad muy utilizada en décadas recientes. Por lo tanto, en la actuación conjunta y potenciada del capital productivo de las transnacionales y del capital financiero, predomina el capital productivo transnacional. Esto refleja la importancia predominante de las relaciones entre el capital y el trabajo, dado que las utilidades y dividendos tienen su origen en la producción de bienes y servicios.

El estrangulamiento en la reproducción económica y social en América Latina

En el punto anterior solo se analizan las diferentes formas de la renta del capital extranjero señaladas. Pero a esas rentas se suma la depreciación del capital de las empresas extranjeras y las amortizaciones de los préstamos comprometidos con el capital extranjero.

Estimamos que para 2004, el total de las inversiones extranjeras en América Latina— deuda externa, inversión extranjera directa, bonos internacionales, créditos asociados, con correcciones para evitar dobles contabilizaciones—, alcanza 1 300 000 millones de dólares. Las utilidades, intereses, amortizaciones y depreciaciones del capital extranjero y otras salidas de capital de América Latina se aproximan a 230 mil millones de dólares anuales. Ello representa 13% del PIB de la región, y contrasta con la limitada inversión, que en los últimos años (2003 y 2004) alcanza niveles de 18% y 19% del PIB. En los últimos años, estimamos que este porcentaje se incrementa en torno a 15%, fundamentalmente por el aumento de las rentas y por la depreciación acelerada, que ha beneficiado a la inversión extranjera directa.

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

El dinamismo de la economía en los últimos años está asociado al elevado crecimiento de países que desarrollan alternativas al neoliberalismo y a cierto dinamismo de las experiencias neoliberales que profundizan la presencia del capital extranjero y amplían los procesos de desnacionalización.

Sin embargo, el estrangulamiento de la reproducción económica y social sigue presente por las magnitudes crecientes de transferencias al exterior de una parte significativa del valor de la producción y por los limitados niveles de inversión.

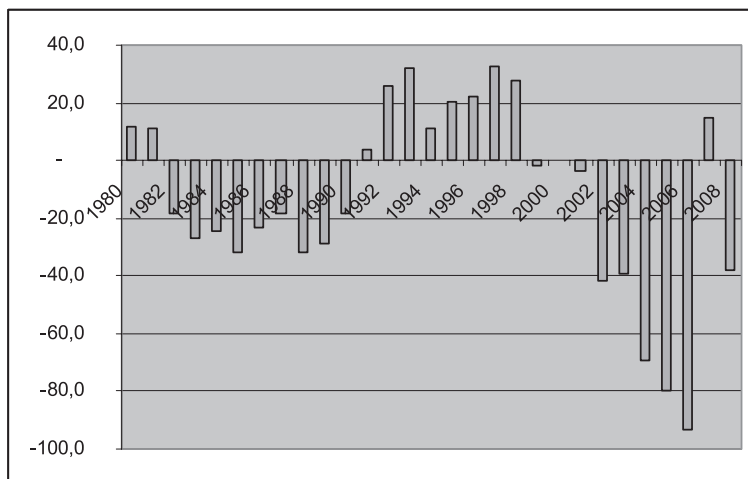
Las transferencias netas de recursos desde América Latina

Una de las expresiones más evidentes del estrangulamiento de la reproducción económica y social de la región se expresa en el hecho de que de nuevo a

partir de 1999 —con excepción de 2007—, América Latina transfiere grandes recursos al exterior.

Gráfico 4
América Latina: transferencias netas de recursos
(1980-2008)

(Millones de dólares)



Fuente: Construido a partir de CEPAL, *Anuario 2009*. Las transferencias netas de recursos se calculan como el ingreso neto de capitales totales menos el saldo de la balanza de renta, que en su gran mayoría corresponde a los pagos netos de utilidades e intereses. El ingreso neto de capitales totales corresponde al saldo de la balanza de capital y financiera, más errores y omisiones, más préstamos y uso del crédito del Fondo Monetario Internacional y financiamiento excepcional. Las cifras negativas indican transferencias de recursos al exterior.

En el Gráfico 3 se puede observar que durante los últimos años las transferencias netas de recursos son bastante superiores a las de recursos posteriores a la profunda crisis de inicios de los 80, que provocó la prolongación de la crisis durante toda esa década.

En la región, como en los Estados Unidos, hay un aumento de las ganancias globales y de la tasa de ganancias. La participación de los salarios en los ingresos globales de los países latinoamericanos ha disminuido en varios puntos porcentuales, mientras han aumentado los excedentes operacionales

y los montos por depreciación. Las inversiones globales, en particular las inversiones en maquinarias y equipos en América Latina, permanecen estancadas. El aumento de los excedentes operacionales se destina preferentemente al consumo suntuario, las inversiones residenciales en barrios nuevos y las zonas turísticas. Una parte importante se transfiere al exterior.

Este estrangulamiento puede continuar en las condiciones actuales de la globalización mediante nuevas inversiones extranjeras que profundizan la desnacionalización. Estas inversiones foráneas están contemplando de forma creciente reinversión de utilidades y de intereses.

Conclusiones

El enfoque teórico-metodológico de economía mundial permite reconocer la existencia y profundización de una estructura productiva mundial y de realización mundial de la producción por sobre las economías nacionales. La economía mundial es superior a la mera suma de las economías nacionales. Este acercamiento permite captar cómo las transformaciones mundiales se expresan en la profundización del desarrollo desigual entre países y regiones.

Destacamos por lo menos tres niveles de desarrollo desigual. Primero: los Estados Unidos superaron la decadencia de la década de los 80, y con la globalización reconquistaron la hegemonía económica, que ahora acompañan con una nueva política de seguridad nacional. Segundo: el desarrollo desigual ha permitido un fuerte desarrollo de los países asiáticos, en el que se destaca el gran crecimiento de China durante las últimas décadas. Tercero: en América Latina los resultados han sido completamente opuestos. Se constata un largo período de estancamiento, y recientemente cierto crecimiento que no resuelve los problemas sociales.

Estos resultados tan diferentes se explican fundamentalmente por las respuestas económicas nacionales a la globalización y sus transformaciones. En su lógica interna perpetua, la globalización profundiza el subdesarrollo. Esto se concreta si no hay estrategias nacionales de inserciones creadoras en la economía mundial que permitan superar esa lógica.

Impulsada por la globalización, el neoliberalismo y el libre mercado, la reestructuración en América Latina ha profundizado el subdesarrollo. En la mayoría de los países se rechaza una estrategia de desarrollo a largo plazo.

Las crisis cíclicas, el exceso relativo de capital, la expansión de las transnacionales, el aumento de la explotación del trabajo y de los recursos naturales, así como el correspondiente aumento de las ganancias analizado en este trabajo, provocaron en América Latina una involución productiva. Se destruyó la diversificación productiva industrial nacional y se generaron economías nacionales basadas fundamentalmente en la producción y exportación de primarios, en gran parte de propiedad extranjera.

Desde los años 80 hasta mediados de la década de 2000, el bajo crecimiento económico en América Latina se acompañó de una profundización de la mala distribución del ingreso, con elevados niveles de pobreza. La reproducción del capitalismo se ha producido con niveles muy bajos de inversión en la creación y ampliación de empresas, a pesar de las elevadas ganancias. En 1980, la inversión global de América Latina equivalía al 53% de las inversiones globales de los Estados Unidos, A inicios de la década de 2000, equivale solo a cerca de un 20%. Esto contrasta con el gran crecimiento de la inversión extranjera. Pero en realidad, la inversión extranjera se ha orientado fundamentalmente a comprar empresas ya existentes.

La crisis de 1974-75 lo fue de sobreproducción de productos industriales y subproducción de alimentos, energéticos y materias primas. Las otras cinco crisis cíclicas desde inicios de los 80 hasta la de 2001 lo fueron de sobreproducción general de mercancías. En la etapa actual, como a principios de los años 70, se está combinando la sobreproducción de productos industriales y la subproducción de metales y energéticos. Además, se trata de una sobreproducción de productos industriales de alta tecnología. Lo anterior está asociado a un fuerte incremento de la competencia con los Estados Unidos y Europa por parte de los países del sudeste asiático y, recientemente, por China. La sobreproducción industrial y la subproducción de energéticos y materias primas están provocando un cambio histórico hacia un período de términos de intercambio favorables para los productos que exporta América Latina.

De nuevo se presenta una gran oportunidad para América Latina y para los procesos de integración. Sin embargo, durante los últimos veinte años una parte importante de los recursos naturales de los países atrasados y de América Latina se han transformado en propiedad privada de las empresas transnacionales.

En América Latina el capital extranjero actúa conjuntamente bajo la forma de capital productivo y financiero, potenciándose. Las remesas de utilidades

y de los intereses de los créditos asociados de la inversión extranjera superan los elevados niveles de intereses de la deuda externa. Si se agregan las depreciaciones y amortizaciones, las remesas totales del capital extranjero desde América Latina equivalen a mediados de la década de 2000 a 15% del PIB de la región, mientras la inversión total se ubica en torno a 20% del PIB. Esto es una síntesis del estrangulamiento de la reproducción económica y social.

En gran medida las principales movilizaciones sociales y cambios políticos regionales están vinculados al rescate parcial o total de los excedentes que se generan en la explotación de los recursos naturales. Son tan elevados que permitirían desarrollar una diversificación productiva, al tiempo que resolver los problemas sociales.

En realidad, hay condiciones económicas no previstas hace una década para impulsar una estrategia de diversificación productiva:

- Varios países latinoamericanos han aumentado sus reservas internacionales y creado fondos soberanos, a pesar de las grandes ganancias de las empresas extranjeras. América Latina cuenta con mucho capital que se está invirtiendo en el sistema financiero privado internacional.
- La sobreproducción de productos industriales de alta tecnología ha provocado una gran diversificación y disminución de los precios de maquinarias y equipos y de nuevos desarrollos tecnológicos, lo cual facilitaría una estrategia de diversificación productiva.
- La subproducción de materias primas y el incremento de precios se debe a características estructurales de un gran incremento de la demanda en condiciones de limitación de las reservas de los recursos naturales.
- Una estrategia de diversificación productiva con perspectiva regional puede neutralizar la oposición de los Estados Unidos y posiblemente recibiría el apoyo de China, dado que el capitalismo y los Estados Unidos están dependiendo crecientemente de China.

Todo depende de decisiones políticas, las que a su vez dependen del nivel que alcancen las movilizaciones sociales. El cambio de rumbo en América Latina puede acelerarse en una próxima crisis de la economía mundial. En este artículo se señala textualmente: “No se debe descartar la posibilidad de una

crisis cíclica profunda, como la de los años 30, conduzca a una ruptura de la globalización y a la reestructuración de la economía mundial sobre la base de bloques regionales”.

Bibliografía

BID (2002) *Informe anual*.

BIS (2002 y 2001) *Informes Anuales del Banco Internacional de Pagos (BIS)*.

Brenner, R. (1999) (1998) *Turbulencias en la economía mundial. El desarrollo desigual y la larga fase descendente: la economía capitalista avanzada desde el boom al estancamiento (1950-1998)*, Editorial LOM, Santiago de Chile.

Brenner, R. (2003) (2002) *La expansión económica y la burbuja bursátil. Estados Unidos y la economía mundial*, Ediciones Akal, S.A., Madrid.

Brenner, R. (2004) “¿Nueva expansión o nueva burbuja? La trayectoria de la economía estadounidense”. En: *Revista New Left Review*, no. 25, enero-febrero.

Caputo, O. (1987) “Sistema mondiale del napital e limiti della scienza economica,”. En: *Invarianti*, no. 2, Roma.

Caputo, O. (1999) “La economía mundial actual y la ciencia económica”. En: Estay, J., Alicia Girón y Osvaldo Martínez (coords.) *La globalización de la economía mundial*, CIEM/ UAP/ UNAM/ IIE, México, D.F.

Caputo, O. (2001) “Las crisis del capitalismo global”. En: Martínez, J. (comp) *Capital sin fronteras*, Editorial Icaria, Madrid.

Caputo, O. (2005a): “Estados Unidos y China: ¿locomotoras en la recuperación y en las crisis cíclicas de la economía mundial?”. En: Estay Reyno, J. (comp.) *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*, Colección Grupo de Trabajo, CLACSO, Buenos Aires.

Caputo, O. (2005b) “La economía mundial y las limitaciones de la reproducción económica en América Latina”, ponencia presentada a la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo de CLACSO Globalización,

Economía Mundial y Economías Nacionales, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, junio.

Caputo, O. y G. Galarce (2006), “Desde la nacionalización del cobre por Salvador Allende a la desnacionalización del cobre en la dictadura y en los gobiernos de la concertación”. En: *El Siglo*, julio.

Caputo, O., G. Galarce y J. Radrigán (2003) “El Manifiesto del Cobre”, disponible en: <http://membres.multimania.fr/revistachiapas/No15/ch15caputo.html>

CEPAL (2001): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2001*, Santiago de Chile.

CEPAL (2004) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003*, Santiago de Chile.

CEPAL (2005) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2004*, Santiago de Chile.

CEPAL (2005) *Anuario estadístico 2004*, Santiago de Chile.

CEPAL (2005) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*, Santiago de Chile.

CEPAL (2009) *Anuario estadístico 2009*, Santiago de Chile.

Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Bureau of Economic Analysis: Gross Domestic Products, Corporate Profits, disponible en: www.bea.gov.

Dos Santos, T. (1998) “Los retos de la globalización. Ensayos en homenaje a Theotonio Dos Santos”, t. I y II, UNESCO, Caracas, Venezuela., disponible en: www.redem.buap.mx

Dos Santos, T. (2003) “Unipolaridade ou hegemonia compartilhada”. En: Theotonio Dos Santos *Os impasses da globalização*, vol. 1, Ediciones Loyola, São Paulo.

Dos Santos, T. (2000) *A teoria da dependencia. Balanço e perspectivas*, Editorial Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

-
- Dornbusch, R. y S. Fischer (1991) *Macroeconomía*, McGraw-Hill, Madrid.
- Duménil, G. y D. Lévy (2004) “El imperialismo en la era neoliberal”. En: *Cuadernos del Sur*, vol. 37.
- Estay Reyno, J. (2001) “Economía mundial y polarización económica y social”. En: *Capital sin frontera*, Editorial Icaria, Madrid.
- Estay Reyno, J. “El incremento de la polarización” y otros artículos, disponible en: www.redem.buap.mx
- FMI (2001) (2002) (2006) *World Economic Outlook*.
- Frank, A. (2003) “Tigre de papel, dragao de fogo”. En: Dos Santos, T., *Os impasses da globalização*, Ediciones Loyola, São Paulo.
- Keynes, J. M. (1974): *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, D.F.
- Krugman, P. y M. Obstfeld (1994) *Economía internacional: teoría y política*, McGraw Hill Interamericana de España S.A., Madrid.
- Martínez Peinado, J. (1999) *El capitalismo global*, Icaria, Barcelona.
- Martínez Peinado, J. “Lo que el capitalismo mundial no puede gestionar”, disponible en: www.redem.buap.mx
- Martínez Peinado, J. (2003) “Qué hay detrás del conflicto de Iraq”.
- Marx, C. y F. Engels (1972): *Manifiesto del Partido Comunista*, Editorial Anteo, Buenos Aires.
- Marx, C. y F. Engels 1983 (1894) *El Capital. Crítica de la Economía Política*, FCE, México, DF.
- The New York Times (2002) “Las ambiciones imperiales de los Estados Unidos en Iraq”, 20 de septiembre de 2002.
- Vidal Villa, J. M. y P. Martínez (2000) *Economía mundial*, McGraw Hill, Madrid.

Vidal Villa, J. M. (2001) “El futuro del Estado en el capitalismo global”. En: *Capital sin fronteras*, Icaria, Barcelona.

Vidal Villa, J. M. (1988) *Mundialización*, Icaria, Barcelona.

Un repaso de la crisis y la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional

OSCAR UGARTECHE

Para entender la palabra crisis⁵

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define crisis de la siguiente manera:

cambio brusco en el curso de una enfermedad, ya sea para mejorarse, ya para agravarse el paciente. Mutación importante en el desarrollo de otros procesos, ya de orden físico, ya históricos o espirituales. Situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese. Momento decisivo de un negocio grave y de consecuencias importantes; Juicio que se hace de algo después de haberlo examinado cuidadosamente. Escasez, carestía. Situación dificultosa o complicada.⁶

5 Aparecido originalmente como “An Imbalanced Summit”, Asia Times online, disponible en: http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/KC25Dj05.html, 25 de marzo, 2009. Traducido del inglés por ALAI y publicado como “El G20 y los PRAE” en ALAI, América Latina en Movimiento, 2009-03-25

6 Real Academia de la Lengua Española, (2010) *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, disponible en: www.rae.es.

Cuando de crisis económicas se trata, hay, al menos, tres vertientes: las que explican el cambio brusco por el subconsumo; las que ven el momento decisivo por la sobreproducción; y las que ven la situación dificultosa a partir de las teorías del ciclo, como un elemento recurrente cada cierto tiempo. Existen ciclos cortos y largos de diversas características. Para entender esta crisis hay que mirar el ciclo largo de Kondratieff (1944), la sobreproducción en los Estados Unidos, el subconsumo en Asia y la variable cambio tecnológico. Esta crisis también puede ser vista como una crisis de relevo (Pérez, 2002), donde la tecnología de la información introducida en los 70 recién va a masificarse.

En la etapa del despliegue tecnológico, que va de los años 70 a los primeros años del siglo XXI, la rentabilidad de los innovadores era muy baja o negativa y se buscaron las utilidades a partir de la financiarización de los balances. En esta etapa las empresas sacan sus utilidades de la forma como manejan sus saldos de dinero y no de la tecnología que están introduciendo e innovando porque la velocidad de las innovaciones acaban con su rentabilidad, argumenta Ugarteche (1997). Concluye Pérez (2002) que cuando la financiarización se convierte en maníaca, por usar un término de Kindleberger (1982), llega a su fin. O por decirlo, en los de Minsky (1982), en la etapa del despliegue los financistas están tranquilos y asumen progresivamente más riesgo, al tiempo que se requiere más capital para masificar las tecnologías recién innovadas. Esta combinación de empresas que necesitan financiarizar sus balances para compensar su falta de utilidades y la actitud riesgosa de los financistas en algún momento revienta. Lo hace cuando la producción y los precios caminan por senderos inversos.

Esto ocurrió recientemente en los Estados Unidos; primero, en los años 2000-2003, cuando la producción de bienes tecnológicos crecía y los precios de las acciones de estos caían; el segundo, cuando el Producto Interno Bruto de la construcción en los Estados Unidos se contrajo a partir de 2004 y los precios de las viviendas se incrementaron de forma irracional. Los empresarios de la construcción no sacaban sus utilidades de la producción de viviendas, sino de las exorbitantes sumas que el mercado estaba dispuesto a pagar, aunque muchas casas quedaran sin venderse. Esto, a su vez, fue el reflejo de tasas de interés nulas o negativas para reactivar la economía estadounidense a partir de 2001 y de la breve reactivación que tuvo dicha economía como fruto de la invasión a Iraq en marzo de 2003. Los compradores tomaban hipotecas con tasas de interés cercanas a cero y sin enganche, de forma que el íntegro del riesgo lo asumía el banco hipotecario. Este, a su vez, le vendía la hipoteca a

un banco de inversión que lo colocaba en un fondo de cobertura para emitir bonos, y así se fue potenciando el mercado financiero.

Es notable la falta de crecimiento de la economía de los Estados Unidos en la primera década del siglo XXI cuando el déficit fiscal fue incrementado para empujar una política bélica y de seguridad contra enemigos varios. El gobierno de los Estados Unidos ha fomentando la creación de una conciencia de que Occidente está asediado por fuerzas del mal, en esencia musulmanas, y mediante eso ha transformado tanto la política exterior como la migratoria y, además, la económica. En la etapa de la caída del crecimiento de la economía mayor —entre el segundo trimestre de 2004 y el tercero de 2008— se produjo un auge en los precios de las materias primas, explicado en parte por la financiarización de dicho mercado y por el dinamismo del mercado asiático. No es evidente aún cuánto aportó cada parte y ellas dependerán de las explicaciones que darán más adelante.

En esta etapa se produjo el fenómeno de otorgar préstamos hipotecarios a clientes de cualquier calidad. El fin era el cobro de comisiones por parte de los banqueros, que luego podían voltear y vender esos préstamos a otros. La venta a un comprador se hizo con la “garantía de calidad” brindada por las calificadoras de riesgo, que las tomaban como AAA y las pasaban con el mejor precio al segundo comprador. Este, a su vez, procedía a empaquetarlas en instrumentos que vencían en una misma fecha y de diez hipotecas de quinientos mil dólares sacaban, por ejemplo, un bono de cinco millones de dólares que era vendido en el mercado secundario. Con el dinero obtenido procedían a comprar más hipotecas, etc. Eso dio lugar a la inundación de bonos basura y la puesta evidencia de los créditos *sub prime*. Además, se agregó el crecimiento del mercado de derivados, que son papeles de apuesta a las tendencias de precios a futuro, resultantes del valor de una acción realmente existente.

En mayo de 2007 se advirtió que los precios de los bienes raíces estaban totalmente fuera de línea y que el índice de bolsa estaba sobrevalorado en relación con la actividad económica. Entonces llegó el momento Minsky, cuando los inversionistas dijeron: “hasta acá”. El repliegue de los mercados comenzó a evidenciar los problemas fundamentales con los instrumentos y en agosto de 2007 en Europa sonó el campanazo cuando un banco alemán anunció que tendría pérdidas por su inversión en bonos estadounidenses. Los mercados de valores iniciaron su camino de descenso en octubre de 2007 y la situación de liquidez de los bancos de inversión comenzó a apremiar.

Los acontecimientos se precipitaron en septiembre de 2008, cuando estuvo claro que en los Estados Unidos la banca de inversión estaba quebrada y que se podría llevar consigo a todos los fondos de pensiones del mundo.

El rescate bancario estadounidense

El viernes 19 de septiembre de 2008, el secretario del Tesoro estadounidense, Hank Paulson (HP), conminó al Congreso de su país a autorizarlo a setecientos millones de dólares para la compra de activos financieros en manos de la banca y con el poder discrecional para hacerlo sin preguntas ni rendición de cuentas. A esas alturas, la banca de inversión ya había desaparecido y se habían transformado en *holdings* bancarios. Estos son los casos de Morgan Stanley y de Goldman Sachs. El Plan Paulson aparece luego de que nacionalizaran, en 80%, Fannie Mae y Freddie Mac, las dos instituciones de garantías hipotecarias más grandes del país. Luego de la nacionalización de la compañía de seguros más grande del territorio estadounidense, AIG, y de la quiebra de Lehman Brothers. En todos estos casos, el gobierno norteamericano ha tomado posesión de la propiedad del ente que está rescatando o la administración de los activos que hay que liquidar. También estuvo la propuesta de conformar un fondo bancario para el rescate de activos financieros (FOBAPROA según sus siglas en español), muy parecida a la mexicana de 1995 y distinta de lo que hicieron cuando nacionalizaron. En el nuevo esquema de Paulson, el Estado compra los activos sin tomar control de los bancos quebrados y más bien alivia la situación de estos al inyectarle fondos mediante tales compras. Así, lo más importante es el precio en que el Estado compra los activos y luego los vende, en particular si se los vende de regreso a los mismos bancos (créditos) y a los mismos inversionistas (acciones). Por ejemplo, si el Estado compra a valor en libros un activo financiero que en el mercado vale 5% del valor en libros, y luego se los regresa a los mismos, traslada 95% del valor del activo del Estado a los banqueros. Por esto los rescates bancarios de tal naturaleza son vistos con sospecha.

La oposición a este plan ha surgido en la calle y en el mundo académico. Los ciudadanos se preguntan: “¿por qué vamos a rescatar a los banqueros ricos?”, y los académicos: “¿por qué rescatar a bancos antes de haber hecho las tareas de ajustar la economía y de contener el consumo?”. También dicen: “el mercado funciona y hay que dejarlo que funcione o estaremos trasladando un problema de hoy a la próxima generación y frenando el crecimiento

económico de los próximos años con mayores impuestos”. La crisis financiera estadounidense y el Plan Paulson han desatado pasiones hasta en las calles en centenares de ciudades de dicho país con la ciudadanía oponiéndose abiertamente. A la postre, la aprobación permite la compra de acciones en los bancos, sin derecho a voto, dice Bush, para permitir que el mercado funcione. Estas intervenciones agregadas han dado lugar a que Alberto Graña (2008), en Lima, y Nouriel Roubini en Nueva York hablen del socialismo estadounidense promovido por Bush. Lo que sabemos se hizo evidente: la teoría del mercado se fue por el desagüe.

¿Quién es Paulson?

Con información de cuando Bush propuso a HP, sabemos que el secretario del Tesoro fue el ex presidente ejecutivo de Goldman Sachs, el banco de inversión más grande de Wall Street y el que más funcionarios de alto nivel ha dado a los gobiernos del país del norte en los últimos años. El ex secretario del Tesoro, Robert Rubin, también venía de Goldman Sachs, como el gobernador del estado de Nueva Jersey. Paulson fue presentado por Bush como un hombre que durante ocho años fue presidente ejecutivo de Goldman Sachs y funcionario allí desde 1974. Es un banquero de inversión puro y duro. Según Bloomberg, ganó treinta y ocho millones de dólares en 2005 y otros tantos en 2006 antes de ser Secretario del Tesoro. Además, observa que tiene 3,2 millones de acciones de Goldman Sachs que valen más de cuatrocientos millones de dólares y otras fuentes calculan su patrimonio total en setecientos millones.

HP fue nombrado por Bush, quien dijo entonces:

Paulson comparte mi filosofía de la economía próspera cuando confiamos en los americanos para ahorrar, gastar e invertir su dinero como ellos tienen a bien (...) También entiende que el gobierno debería gastar el dinero de los contribuyentes sabiamente o no hacerlo en lo absoluto. Trabajaré estrechamente con el Congreso para ayudar a re-frenar el apetito de gastos del gobierno federal y nos mantendrá sobre la pista para lograr nuestro objetivo de cortar el déficit en la mitad hacia 2009.⁷

7 Tomado de <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060530.html>

Finalmente, dijo Bush:

Como uno de los ejecutivos más prominentes de los Estados Unidos de América, ha sido una voz fuerte y constante para la responsabilidad corporativa. Cuando los escándalos corporativos se rompieron —Enron, World Com, Arthur Andersen—, Paulson mostró su mando y carácter por pedir las reformas que reforzarían el modo en que las empresas son administradas y mejorar sus contabilidades. Y como ministro de economía y hacienda, traerá aquellas altas normas a uno de los puestos más importantes en Washington.⁸

El *impasse*

La campaña hecha por Bush y HP sobre la urgencia de pasar la ley que le permitiría al Secretario del Tesoro manejar setecientos mil millones de dólares libremente sin explicaciones y con inmunidad, se asemeja a la campaña para hacer la guerra contra Iraq, porque, igual que aquella, urgía y debía hacerse sin titubeos, según la prensa estadounidense. Esta última manifiesta, además, que se equivocaron entonces y que ahora no pueden volver a hacerlo. Darle a un banquero de inversión, que es accionista en un banco, dinero en efectivo para que invierta sin explicaciones, no solo es alimentar el conflicto de intereses y la corrupción de alto nivel, sino además una estafa a los contribuyentes. La consigna era “que la banca quiebre y que los mercados funcionen o que nacionalicen los bancos, pero de ningún modo permitir el desenlace de lo que es un traslado de riqueza de los pobres a los ricos otra vez, como se vio antes en América Latina en la última parte de los años 90”. Ganaron Paulson y su plan.

Cuando se aprobó el rescate financiero, las bolsas se desplomaron

El Plan Paulson de rescate financiero de bancos fue aprobado tras muchas discusiones el viernes 3 de octubre de 2008. Como se recordará, fue visto adversamente al inicio de la semana cuando se identificó al Secretario del Tesoro como juez y parte del rescate al ser parte de la argolla de Wall Street de banqueros de inversión, hoy quebrados y con sus carteras en proceso de rescate.

8 Ibidem.

El gobierno de Bush puso como una prioridad nacional la aprobación del plan de rescate de setecientos mil millones de dólares, equivalente a 5% del PIB de los Estados Unidos. Proporcionalmente, fue la cuarta parte del rescate bancario mexicano de 1995 cuando el gobierno de dicho país compró cartera bancaria por 20% del PIB que sumaba ciento veinte mil millones de dólares. La esperanza del plan de rescate era que cambiara el ánimo en la bolsa de valores y que se recuperaría la confianza en la economía para retornar a un sendero de inversión más estable. Esto, sin embargo, no se vio la tarde del viernes 3 de octubre. Al contrario de la expectativa, las bolsas cayeron fuertemente y la semana del 29 de septiembre al 3 de octubre de 2008 podría ser recordada como la peor de la bolsa de valores desde el ataque del 11 de septiembre de 2001 y quizás comparable a la de octubre de 1987. Solo fue rebasada por la semana siguiente, que es análoga a la de octubre de 1929.

Existen dos elementos nuevos en la reacción del viernes 3 de octubre. El primero es el reconocimiento por parte de los analistas de que la caída de la bolsa está afectando a los jubilados, quienes están retirando su dinero de la bolsa en la medida en que lo puedan hacer. Con ello, lo que implica río abajo, puede haber una retracción de la demanda de parte de la población jubilada, que en los Estados Unidos es una parte sustantiva de la total.

El segundo elemento es que llegó a casa la noticia de que el empleo está en la peor situación desde 1982. Este dato vaticina un futuro muy complicado porque hasta la fecha la información económica había estado siendo manejada con cierto doble rasero y de forma poco transparente al no querer reconocer la existencia de una recesión en el año electoral. Incluso los anuncios de crecimiento económico trimestral han sido sobre estimados de todos los trimestres desde mediados de 2007 y luego de dos trimestres recién se los reajusta a lo que es la verdad —ojalá. Lo mismo ocurrió con el índice de precios, que en una de sus versiones no incluye ni petróleo ni alimentos —fue lo que más subió. Lentamente la realidad económica está emergiendo y se va dibujando una recesión de grandes proporciones. Hay que recordar, además, que el dato de desempleo en los Estados Unidos dice relativamente poco porque los trabajadores ilegales son una gran parte de la población empleada y porque un desempleado deja de serlo tras un año de buscar empleo sin éxito. Cuando deja de hacerlo, deja de ser desempleado y de formar parte de la población económicamente activa, al margen de la edad. Los inversionistas creen que el rescate es insuficiente, y los agentes económicos que la economía estadounidense está en una peor situación que la que se quiere reconocer.

Tras el Plan Paulson, llegó el pánico

Tras haberse jugado Bush su virilidad en la aprobación de un paquete de rescate bancario de setecientos mil millones de dólares, el mercado consideró que esto fue insuficiente. La reacción al anuncio de su aprobación fue un desplome en el mercado de Nueva York, entonces todavía activo. Las noticias que siguieron el sábado 4 de octubre de que el Hypo Bank (alemán) estaba por quebrar, requirieron de un rescate de setenta mil millones de dólares. Y la reunión de la cumbre de jefes de Estado de Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña, el domingo 5, —donde acordaron no tener un esquema análogo al Plan Paulson—, llevó a una caída brusca de las bolsas asiáticas de 4,5%, las primeras en abrir en la semana, ya que lo hacen el domingo en hora del hemisferio occidental. Esto fue seguido por un derrumbe en las bolsas europeas que abrieron el lunes 6 de octubre a la baja y continuaron derrumbándose otro 4,5% en medio de noticias alarmantes sobre la caída de la demanda de automóviles.

Octubre es el mes de las grandes crisis financieras: 1827, 1872, 1929, 1987 y 2008. Las pérdidas en las bolsas alrededor del mundo de esa semana de octubre fueron iguales a las de todo el año anterior cuando comenzó el declive. La razón de que sea octubre es que la información sobre la economía estadounidense se actualiza cada tres meses y la última información antes del cierre del año sale a fines de septiembre; por eso son en octubre. Este año la noticia fue que la suma de pérdida anual de empleos era de ochocientos mil puestos de trabajo y que había una caída en la demanda automotriz de más de dos dígitos. La tasa de crecimiento fue menor que la esperada y la de inflación creciente. Por todo esto, más los problemas de los bancos que han quebrado y cambiado de manos entre la última quincena de septiembre e inicios de octubre, octubre de 2008 será recordado en los libros de la historia financiera.⁹

Desde octubre de 2007, cuando los índices de la bolsa comenzaron a caer, se supo que se entraba en una situación financiera crítica. Cuán crítica era la pregunta que todos se hacían. La otra interrogante era si tenía relación con el sector real o no. Primero, las hipotecas no estaban siendo pagadas a tiempo; luego, los derivados crediticios, diseñados para cubrir a los poseedores de hipotecas en caso de incumplimiento, fallaron. Los montos asegurados eran mucho mayores que lo que podía cubrir realísticamente porque en el diseño del instrumento no estaba un cese de pagos masivo. A ello le siguió la quiebra del banco IndyMac, en California, en julio de 2008. Siete más colapsaron en 2007 y por lo menos doce en 2008 en los Estados Unidos, en Inglaterra se

9 Véase <http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2008/gdp208f.htm>

nacionalizaron dos, en Islandia todos, y en Alemania ninguno. Desapareció la venerable banca de inversión completa y se llevó consigo a Merrill Lynch, cuyo edificio es esencia de Wall Street, Lehman Brothers, el más antiguo de todos, y las divisiones de banca de inversión de Citibank y de UBS. Son veinte bancos los expuestos a los riesgos de los derivados crediticios relacionados con hipotecas. Diez han desaparecido. Faltan los otros diez, que incluyen a UBS de Suiza, Deutsche Bank de Alemania, Barclays de Inglaterra entre los más vistos. Citibank y Bank of America, junto con JP Morgan, están en esta lista y fueron parte de la idea de Paulson de rescatar bancos.

Mientras la crisis se desarrolla, la tasa de interés interbancaria de Londres, LIBOR, llega a un récord histórico porque el crédito interbancario se ha secado ante la incertidumbre sobre garantías, lo que deja el funcionamiento del sistema atascado mientras que el manejo de las tasas de interés por el FED estadounidense ha sido de reducción. La tasa de interés real en los Estados Unidos está en 4% si consideramos 5,5% de inflación en el país del norte. No obstante, los bancos no le prestan a otros bancos y el LIBOR está en niveles record. Sin créditos no hay ventas en el mundo moderno, y devolverlos sin renovarlos, descapitalizará las empresas. El comercio internacional en este contexto se frena abruptamente al no poder abrirse cartas de crédito. Las empresas que sobrevivan serán más fuertes en el futuro y se regresará a un orden económico más real. La etapa del auge maniaco descrito por Kindleberger terminó y pasamos al pánico. “Manías, pánicos y *cracks*: historia de las crisis financieras” es lectura obligada hoy en día; también lo es el capítulo 24 del tercer tomo de *El Capital* de Marx, que ha recuperado vigencia al analizar el proceso mediante el cual ocurren estas crisis.

El contagio

Para terminar con la interrogante de cómo se contagian las bolsas, podemos auscultar varios aspectos. Una primera evidencia es que donde existan bolsas de valores, los agentes internacionales retiran sus inversiones al mismo tiempo que lo hacen de las bolsas mayores. De esta forma, todas las bolsas caen simultáneamente. Esto es lo más sistémico y más evidente de la crisis.

En segundo lugar, si los bancos utilizan acciones como garantías para préstamos bancarios, de pronto estos se encuentran sobreexpuestos en relación con el tamaño de las garantías. Entonces quiebran. Aquí radica la importancia de

tener regulaciones bancarias que impidan el uso de acciones como garantías crediticias de forma irrestricta.

En tercero, si los bancos ingresan al mercado de derivados crediticios por ser rentable, sin duda, al volverse un problema masivo el de las hipotecas, y los derivados en cierta parte importante están relacionados con ellas, entonces estos quiebran. En líneas generales los bancos latinoamericanos, medio orientales y asiáticos no entraron en derivados, ni tampoco los africanos. En cambio, empresas muy grandes en todo el mundo que sí lo hicieron se verán muy afectadas. Por ejemplo, en México quebró la Comercial Mexicana por esta razón. Fue rescatada de inmediato por el impacto que hubiera tenido sobre la distribución de alimentos en el ámbito nacional.

En cuarto, cuando aumenta la tasa de interés interbancaria en dólares, presiona a todos los agentes bancarios que operan en esa moneda. En la medida en que utilizan las líneas en euros o en otras monedas es mucho menor la presión o no existe. Para los bancos que utilizan líneas de crédito en dólares, la tasa de interés puede subir, como pasó en 1998. Esto conduce entonces a una crisis bancaria en todo el mundo al quebrarse las cadenas de pagos por el alto costo del dinero. Ahora la cadena de pagos se ha roto en los Estados Unidos y ello no ha repercutido aún masivamente sobre el resto del mundo. Lo que ha tenido influencia sobre todo en Europa es la caída de las hipotecas y los derivados vinculados a ellas. Esto se está llevando a bancos ingleses, alemanes e islandeses —y posiblemente suizos— que invirtieron en esos instrumentos. La crisis parece global, pero es de los Estados Unidos.

En quinto lugar, río abajo, los efectos inflacionarios de los desmesurados incrementos de liquidez en la economía estadounidense llevarán a un alza en las tasas de interés. Esto no lo pudo hacer el FED en el año 2008 porque hubiera precipitado una crisis aún más profunda, pero lo tendrá que hacer en algún momento. Cuando el alza ocurra, llegará a ser positiva, es decir, por encima de la tasa de inflación, lo cual va a afectar la de crecimiento de todos en la medida en que estemos enganchados al mercado crediticio en dólares. Ese será un elemento de desaceleración global. Lo anterior, sin embargo, se ha complicado por la evidencia del problema fiscal de los países ricos altamente endeudados cuyo ajuste se ha constituido en otro problema de desaceleración global de demanda.

Para Ecuador, Panamá y El Salvador, este puede ser un buen momento para desdolarizarse, porque el dólar les puede traer más inflación y problemas

bancarios que operan en su propia moneda. Jorge Granda (2008) hace ese análisis para Ecuador de forma convincente. En este marco de pánico, lo que está claro es que la mejor moneda es la propia en América del Sur, y que las economías más conectadas a los Estados Unidos sienten de modo más fuerte el contagio de la crisis, es decir, Canadá, México y Centroamérica. Se vio con claridad el año 2009.

El efecto jazz y el tipo de cambio

Finalmente, hay una carrera a favor del dólar, que le ha llevado a revaluarse hasta 1,26 dólares por euro desde su pico de 1,60. El argumento de los analistas estadounidenses es que su economía está sólida y así como su moneda es la más sólida del mundo. En realidad, lo que está pasando es que los agentes desde los Estados Unidos están vendiendo sus posiciones en las bolsas alrededor del mundo y poniendo ese dinero en dólares junto con la actuación del fondo de estabilización monetario establecido en 1936 para estos casos. La economía de los Estados Unidos puede entrar en una profunda recesión, acompañada por una inflación significativa.

Usando las mismas categorías de análisis del pasado para ver la propagación de la crisis cambiaria mexicana, o argentina o la de la bolsa y cambiaria tailandesa de 1997, ahora se puede bautizar al efecto de contagio que emerge de la crisis de bolsa estadounidense como el “efecto jazz”. Así lo nombró que le puso en octubre la Jefa de Estado argentina en Nueva York. A diferencia de las crisis antes mencionadas, la estadounidense es, según la prensa de ese país, una crisis global. No lo es. Pasa el contagio a instituciones que compraron derivados créditos que aseguran contra el impago de hipotecas. Eso ha generado un problema de quiebras de bancos de inversión que provocará de manera eventual la eliminación dichos instrumentos del mercado, como ya han sucedido con los bancos de inversión como categoría.

El “lunes negro” de 2008, 6 de octubre, comenzó el viernes 3 en la tarde en Nueva York tras el anuncio del rescate bancario que todos identificaron con la necesidad de rescatar a Goldman Sachs y Morgan Stanley. Lo que ocurrió, en apariencia, es que dada la sequía del mercado de papeles comerciales, instrumentos de crédito de corto plazo emitidos por empresas y vendidos en bolsa, los agentes que están en el mercado consideraron que era muy poco y muy tarde. El esquema no fue diseñado para comprar papeles comerciales

de empresas, sino para rescatar a los bancos de inversión de sus posiciones en derivados crediticios vinculados a hipotecas.

Ese desencanto generó una estampida de la bolsa de Nueva York que continuó hacia las bolsas asiática y europea, y regresó el lunes 6 de manera generalizada a todas las bolsas del mundo. Junto con el contagio del pánico, estuvo el efecto sobre el tipo de cambio. Al salir de las bolsas, los agentes pasan de moneda nacional a dólares y eso produjo una devaluación de todas las monedas del mundo ante el dólar estadounidense que trae la imagen distorsionada de una moneda fuerte cuando es evidente que no lo es.

El mercado de Nueva York medido en el índice Dow Jones, cayó ochocientos puntos, casi 8% en la sesión del día 6 de octubre y tuvo una recuperación al final del día cuando el mercado fue claramente intervenido. El equipo de prevención de crisis formado por el Tesoro, el FED, algunos bancos y la Casa Blanca hizo intervenciones para evitar caídas catastróficas. Era claro que de no hacerlo cerrarían con 10% de pérdidas y el mercado tendría que suspender operaciones, cosa que ocurrió en Buenos Aires, San Pablo, Moscú y México, por nombrar algunas.

Cómo, cuándo y dónde comenzó esta parte de la crisis

Las bolsas de valores dieron la vuelta y cambiaron su tendencia en octubre de 2007, cuando fue inminente que la burbuja de bienes raíces de los Estados Unidos era insostenible y algunos bancos hipotecarios o fondos de inversión que habían comprado hipotecas reconocieron tener entre las manos una cartera de créditos de mala calidad. Con cuotas iniciales muy bajas y calificación de riesgo crediticio muy laxo, se vendieron bienes raíces entre los años 2004 y 2007 mientras el PIB de construcción en los Estados Unidos se contraía a tasas de hasta 20% anuales. Es decir, en un estancamiento de la actividad de construcción, los agentes financieros vendían viviendas a cualquiera sin cuota inicial y sin calificar su riesgo crediticio. Eso alimentó la burbuja de precios de bienes raíces, pero era irreal. Cuando creció en exceso, en octubre de 2007 todas las bolsas del mundo se vieron contagiadas del cambio de ánimo. Esto no significa que las actividades del sector real de Argentina, Brasil o Rusia sean hoy menos rentables, ni que los inversionistas de los Estados Unidos se retiraron de los mercados, primero lentamente, y luego de modo más rápido hasta que les dio pánico y salieron fugados el lunes 7.

En los propios mercados llamados emergentes los agentes nacionales siguieron la tendencia de los internacionales y vendieron, lo que provocó una acentuación de la tendencia neoyorkina. El efecto jazz tuvo lugar sobre los mercados de valores y sobre los tipos de cambio al salir de las monedas nacionales y pasarse a dólares sobre todo los agentes extranjeros. Esto pudo haber sido una catástrofe generada por las posturas de los inversionistas institucionales estadounidenses en los mercados emergentes. No lo fue, es decir, cayeron las bolsas pero no se produjo una corrida cambiaria, por la intervención de todos los bancos centrales para evitarlo mediante la inyección de liquidez al sistema.

Lo que estamos aprendiendo en la crisis financiera de 2008

La crisis financiera de 2008, la mayor de todas desde hace casi ocho décadas, tiene elementos de los que hay que sacar lecciones. Cuando se trató de la de México en 1995 lo que produjo se le llamó “efecto tequila”, y tenía sabor a resaca. Las crisis de Tailandia y Asia, Rusia, Brasil y Argentina, se denominaron contagios, aunque recordamos el “efecto tango” y el “efecto samba”. Cuando se trató de la llamada crisis de las dot.com o de las tecnológicas, no hubo ninguna mención de contagio. Los Estados Unidos no contagiaban, era la idea. Todo provenía eran de bolsas infectadas, no de bolsas sólidas. La moneda era esencial para el contagio vía las devaluaciones bruscas. En la visión de los analistas anglosajones, el dólar no se puede devaluar porque el mundo se relaciona con el dólar. Entonces lo que ocurría eran apreciaciones frente a este.

En esta crisis hemos aprendido que para los analistas anglosajones cuando se genera una crisis mayor de bolsa de los Estados Unidos, aunada a problemas en la economía, entonces no hay contagio sino “crisis global”. La quiebra de la banca de inversión estadounidense y su arrastre sobre las bolsas de valores es una crisis global. No hay contagio sino algo malo en general. Quizás lo que esté malo en general es que todas las bolsas se abrieron para permitir inversionistas del exterior, y que cuando estos se retiran de la bolsa de Nueva York, lo hacen de todas las bolsas al mismo tiempo, lo que se acentúa por los actores nacionales que siguen la tendencia.

Lo segundo que estamos aprendiendo es el uso de la palabra “mundial”. Se habla de una crisis bancaria mundial. Hay una crisis bancaria —de inversión,

arrastrada por inversiones en derivados crediticios vinculados a hipotecas— en los Estados Unidos, España, Irlanda, Alemania, Gran Bretaña e Islandia. Esto es una “crisis bancaria mundial” que requiere el rescate inmediato para evitar el “colapso mundial”. Durante la Segunda Guerra Mundial los europeos entraron en guerra entre ellos y luego el mundo tomó posiciones. Ese fue un sentido de “mundial”. En el béisbol está la “serie mundial”, en la que básicamente intervienen los Estados Unidos, México, el Caribe y Japón. Cuando hoy se habla de crisis mundial, la referencia es a una crisis estadounidense que propaga sus efectos a aquellos países con bancos que han estado más expuestos a derivados crediticios vinculados a las hipotecas y cuyos sistemas bancarios han estado aún más desregulados a la americana.

Tercero, cuando el pánico financiero opera, los inversionistas salen de la bolsa de Nueva York, madre de todas las bolsas del mundo, y se retiran de todo el resto de las bolsas presionando sobre los tipos de cambio de todo el mundo. Si los bancos centrales no intervienen, se puede producir un alza brusca de los tipos de cambio y generar pánico en el mercado de divisas. Si lo hacen deben estar dispuestos a perder una porción significativa de las reservas con el objetivo de que el impacto inflacionario de una devaluación no llegue a la economía nacional.

Cuarto, cuando los inversionistas estadounidenses se retiran de los mercados que no son el suyo, venden moneda nacional en el resto del mundo y compran dólares de los Estados Unidos para regresar a casa mientras piensan dónde y cómo colocan ese dinero mientras pasa la crisis. Eso da el espejismo de un dólar fuerte por un período. Como esto es absurdo en medio de una crisis financiera que comienza en los Estados Unidos, en el siguiente momento los agentes venderán el dólar y comprarán monedas más sólidas como el yen, el yuan o eventualmente algunas latinoamericanas y, por supuesto, oro. El momento cumbre del tsunami cambiario es cuando el dólar aparece fuerte en medio de la crisis. Luego viene el temblor cambiario real del dólar, moneda de la economía que tiene el problema.

Quinto, cuando hay una crisis bancaria en el mundo que no incluye al G7, son crisis menores. Como efecto de la desregulación bancaria de 1990-92, América Latina se sumió en una crisis bancaria descomunal, cuando la crisis asiática, y el crédito interbancario sufrió un alza en la tasa de interés. El efecto fue la quiebra masiva de bancos entre 1998 y 2002 en toda América Latina —menos México, donde ya se había pasado por la quiebra masiva en 1995. Fruto de esas quiebras las regulaciones se fortalecieron y los requisitos de ca-

pital aumentaron. Entonces aprendimos que los bancos trasnacionales dejan de serlo cuando hay una crisis y que cuando una sucursal quiebra, quien debe salvarlo es el gobierno del país y no la casa matriz. Es decir, un banco trasnacional es la mejor inversión, ganas cuando ganas y cuando pierdes en un país, ellos —el gobierno del lugar— te rescatan. Las ventajas para un país de tener banca trasnacional entonces quedaron matizadas.

Sexto, cuando en medio de los vaivenes de México en 1995 se discutió la necesidad de autorregulación bancaria y de autosupervisión, y se organizó lo que se conoce como Basilea 2, quedó puesto en evidencia, primero, que el FMI no servía para nada y, segundo, que los bancos podrían regularse de forma voluntaria, levantar sus requerimientos de capital, moderar sus riesgos y sobre todo tener carteras de inversión diversificadas alrededor del mundo para tener estabilidad. Lo que la crisis de 2008 ha mostrado es que bajo este paraguas se terminó de desregular la banca en los Estados Unidos, lo que le permitió unir a la banca de inversión con la banca comercial y estos pudieron actuar en todos los mercados del mundo con un producto tóxico: los derivados crediticios. Hoy nadie se refiere a estos derivados por su nombre sino como *toxic waste* (desecho tóxico). Quien más lo hace es el hombre que seguramente más promovió dicho mercado, el ex presidente de Goldman Sachs, Hank Paulson.

Séptimo, el ingenioso concepto de que todo tiene un mercado y por lo tanto un crédito no es un activo bancario sino un título valor que puede ser vendido, llevó a que los bancos comerciales se dedicaran a prestar dinero para hipotecas, entre otras cosas, y luego las vendieran como títulos valor. Las ganancias del banco están en las comisiones por emitir la hipoteca, o la garantía en los casos de otras operaciones colateralizadas. El banco comercial no asume su riesgo crediticio. Muy ingenioso. Luego el concepto de que un banco de inversión, que administra fondos de pensiones, de inversión, de cobertura diversos, los podría comprar fue aún más sensacional. Estos no habían prestado sino invertían en un título valor en el mercado. Aún más ingenioso fue crear un mecanismo de seguro que podría cubrir la eventualidad de un impago. Cobrar una prima ínfima por el seguro basada en la probabilidad del impago, en operaciones que las casas de calificación de riesgo han aprobado y tipificado como libre de todo riesgo, era una operación que conduciría a las compañías de seguros a entrar a ese mercado, una lonja de riqueza. La idea de que ese seguro podría ser vendido como un título valor que los bancos de inversión podrían comprar, así como los hipotecarios como parte de su cartera de inversiones fue aún más ingeniosa. Finalmente, el concepto de que ese título

valor se podría prender, al igual que todos los demás para tomar préstamos a fin de poder comprar más derivados financieros, fue sencillamente la cúspide de la genialidad financiera. Detrás esa genialidad probabilística modelada con modelos sustentando en la física —porque los mercados funcionan como las ondas sonoras—, estuvo la automatización de los mercados. La mano del hombre podría quebrar la perfección de todo este ingenio moderno que servía para brindar ganancias a los inversionistas —fondos de cobertura, de pensiones, de inversión, etc. Y de pronto alguien tomó conciencia de que detrás de todo este mercado financiero muy sofisticado, operado automáticamente, había una casa como garantía hipotecaria, y si su precio bajaba, las garantías se quedaban sin respaldo y el sistema se caía. Y así sucedió con la ayuda de los sistemas automatizados.

La octava lección es que cuando todos los mercados de valores están interconectados, se caen juntos y los sistemas nacionales que redujeron la irracionalidad del mercado mayor lo hacen más bruscamente que los otros. Los que mantuvieron sus sistemas financieros más regulados y mejor capitalizados resienten el efecto mucho menos. Aquellos donde no se hicieron inversiones en derivados financieros quedan inmunes. Las compañías de seguros que compraron los derivados, quebraron. En los Estados Unidos, en Japón y en Inglaterra.

La novena lección es que el retiro simultáneo de las bolsas de valores de los inversionistas institucionales estadounidenses, sobre todo, lleva a la venta de moneda nacional y la compra de dólares. Ello genera la paradoja de que el tipo de cambio del dólar, la moneda del país con el problema económico se fortalece. Ese es un espejismo mientras se retorna a un punto de equilibrio cambiario para cerrar el déficit externo estadounidense. Mientras tanto, otros agentes venden monedas nacionales porque ven en la revaluación del dólar una actividad más rentable. Hay una explicación absurda en la literatura periodística analítica que afirma que es una fuga a la calidad, que los inversionistas alrededor del mundo compran bonos del tesoro de los Estados Unidos porque es lo más seguro y por eso el tipo de cambio se fortalece en dólares. Es absurdo porque comprar papeles de deuda de un país sobreendeudado y estancado es siempre riesgoso.¹⁰

10 Véase http://www.lcap2020.eu/El-GEAB-N-28-esta-disponible!-Alerta-Crisis-Sistematica-Global-Verano-de-2009-Cesacion-de-pago-del-gobierno-estadounidense_a2262.html

La décima lección es que los mercados de valores no significan lo mismo para todas las economías y lo que es devastador en la estadounidense por el tamaño de su bolsa es mucho menor en otras donde la profundización financiera no es significativa.

Hemos aprendido que donde hubo compras de derivados crediticios como en Irlanda, Gran Bretaña, Islandia y Alemania, hay crisis bancaria propiamente. Los bancos hipotecarios fueron los que compraron los derivados crediticios relacionados con las hipotecas. También los bancos de inversión. Es el momento de tener salvaguardas como encajes a los depósitos de corto plazo para evitar el impacto cambiario del efecto jazz. La caída del tipo de cambio brasileño de 1,60 a 2,18 reales por dólar es uno de los efectos. Es donde más ha caído en América Latina. Por último, aunque el pánico ya pasó, en los escombros de la semana del 6 al 10 de octubre yacen fondos de pensiones, AFPs, AFORES, y todos los sistemas de pensiones privados basados en inversiones en bolsa. Donde más efecto monetario tuvo fue en los Estados Unidos: la bolsa se ha caído en total 30% desde octubre de 2007, pero también en América Latina, Europa del Este, Asia y África. Esto tiene que obligar a repensar los sistemas de pensiones antes de que nos acompañen los problemas sociales generados por empobrecidos ancianos de clase media.

La lección final es que la ansiedad por tener ganancias financieras alejadas de la producción y la creencia de que eso podría permanecer de forma estable culmina cuando es evidente que todo tiene un precio y que no hay ganancias sin riesgos. En ese momento regresa el Estado a salvar, rescatar y luego regular y nacionalizar y se vuelve a teorías económicas más vinculadas a la producción y la distribución y menos al intercambio. Del libre cambio de Marshall y Pigou pasamos a Keynes, y de Hayek, el Consenso de Washington y Mont Pelerin pasaremos a bancos comerciales que asuman sus riesgos, sistemas regulados globalmente, una legislación financiera global, y sobre todo, un banco central global y una supervisora global de bancos. El mercado perfecto, la ley de un solo precio y el equilibrio general, como conceptos para comprender la economía han muerto, y con ella Basilea 2, la idea de las reguladoras de propiedad de los regulados, las empresas auditoras que rinden cuentas a sus auditados y que no son supervisados globalmente. El Consenso de Washington (WC) yace en un campo afuera del cementerio religioso, como los suicidas, aunque los funcionarios que han salido del Banco Mundial hayan entrado a trabajar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y tengan como misión esas políticas para ONEUN –UNAONU–, la política de Naciones Unidas para homogenizar a sus instituciones.

El camino de salida del WC resulta complicado. La llegada del FMI al continente europeo por primera vez en la historia ha resultado previsible. El FMI no es el gran financiador de la solución europea, ese es el Banco Central Europeo dirigido por Trichet, conocido de todos en América latina de los tiempos del Club de París de los años 80. El FMI es el condicionante, como lo fue con nosotros.

Por el momento ha triunfado el modelo económico basado en bajar los salarios para exportar más, bajar los impuestos para atraer la inversión y, por otra parte, poner frenos en lo político a la migración, porque los ricos no tienen por qué cargar con los trabajadores desplazados del resto del mundo. Triunfaron los neoliberales y ganaron en Europa porque los alemanes decidieron abrirle el paso al FMI. En un momento en que estaba en cuestión su existencia, Alemania le abrió la puerta al Tesoro. Cuando la teoría económica que fabricó esta crisis está en cuestión en el mundo académico, los gobiernos de Europa la legitimaron. Los poderosos de ambos lados del Atlántico tienen la misma visión del mundo ahora. Dijo Zapatero que hay que poner al Estado de bienestar en suspenso por un tiempo. En América Latina sabemos que eso quiere decir el final del Estado de bienestar. No lo hubo mucho en esta región, pero en Europa se inventó y fue la base para la paz social y el crecimiento estable, rasgo del último medio siglo europeo.

Se abrió una temporada de gran malestar social en Europa y de recesión estable por caída de la demanda interna en continente. Eso afectará a todos, incluyendo a los Estados Unidos lo que debe alertarnos sobre las dificultades para otros esquemas de integración. ¿Cómo se hará el control social en el futuro? ¿Cómo en América latina? ¿Qué haremos con los migrantes que vengan o que regresen? Las remesas dejarán de ser materia de estudio por su impacto en el desarrollo.

A dónde vamos

Las bajadas dramáticas en las bolsas en las grandes crisis —de relevo— duran alrededor de cuatro años y culminan cuando la bolsa recupera el nivel anterior. En el caso actual, el índice Dow Jones Industrial de la bolsa de Nueva York debería de regresar a cuatro mil puntos análogo al desinfe de la bolsa de Tokio de 1990 a 1994, o de Nueva York mismo entre 1929 y 1932. Esto va

a limpiar actividades financieras irrelevantes y sobre todo va a obligar a una nueva regulación estatal de las finanzas como las que existieron entre 1934 y 1999. Mientras tanto obligará a adoptar políticas contra cíclicas en todos los países incluidos los del G7 para intentar paliar el impacto recesivo si no es abiertamente depresivo.

Si la reactivación de los mercados en marzo de 2003 fue derivada de la invasión a Iraq, la recesión estadounidense va a impactar sobre todos los mercados que regresen a su conducta del período 2000-2003, con una tendencia deflacionaria. Si la reactivación de los mercados fue por un papel sustantivo del Asia en el mercado de materias primas, como dijeron entonces los analistas estadounidenses y británicos, entonces el golpe sobre el resto del mundo debería de ser menor que el impacto sobre el G7 y se buscará articulación regional de mercados para sustituir los de dicho grupo.

Lo que está en cuestión es si los Estados Unidos son los compradores de última instancia, es decir si la locomotora existe. Lo que se aprecia en Asia es que crece más cuando los Estados Unidos crecen menos. Eso es también cierto para América Latina en la primera década del siglo XXI y para África y Medio Oriente, Rusia y los miembros del CEL. No es verdad para México y Centroamérica, y es una verdad a medias para Europa occidental. De otro lado, si el cierre del crédito de comercio exterior es generalizado, todos estaremos envueltos en el problema.

De estas crisis mayores se sale con nuevas instituciones, con teorías económicas, con tecnologías consolidadas, y con patrones monetarios cambiados. Para los que piensan que otro mundo es posible, ahora es cuando.

El problema con la vieja arquitectura¹¹

Un grupo de siete países ricos altamente endeudados (PRAE), antes G7, organizaron una reunión de veinte naciones en Londres, ahora llamado G20, con el fin de debatir el futuro de las finanzas del mundo. Llamaron a la mesa a algunos grandes acreedores de los países en desarrollo como Brasil, Argentina, México, algunos países árabes, Rusia, China e India, dejando de lado

11 Aparecido originalmente como “An Imbalanced Summit”, Asia Times online, http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/KC25Dj05.html, 25 de marzo, 2009.

a los restantes con superávit en el mundo, acreedores de los Estados Unidos y Europa.

De hecho, la acumulación de excedentes de exportación durante un período de veinte años es lo que ha permitido que países con déficit contraigan préstamos excesivos por un valor de hasta 200% del promedio del PIB, cifra en crecimiento acelerado. En un por si acaso, Gordon Brown, sintiéndose un poco débil, invitó a dos países europeos más a las conversaciones.

Algunas cosas vienen a la mente. En primer lugar, “quien paga manda” y, sin duda, ese ahora está fuera de Europa y de los Estados Unidos. En segundo, el orden mundial que conocíamos desde 1944 ha terminado, y el nuevo tendrá que considerar al nuevo G-7 para tomar decisiones rápidas. Esto significa que China, India, Brasil y Rusia entran y que algunos países europeos quedan fuera. De todos modos, los debates celebrados por veinte países +2 serán irrelevantes, ya que este debe ser global, considerando quiénes ahora son los nuevos acreedores y deudores.

En tercer lugar, el nuevo y significativo rol de Asia en su conjunto, tanto en el comercio como en las finanzas internacionales, exige una reformulación de la Junta del FMI BM, que refleje este cambio importante y disminuya el papel de la Unión Europea y de los Estados Unidos.

En cuarto, ello conduciría a la eliminación del derecho de veto de los Estados Unidos, establecido en 1944, y del mecanismo por el cual estas instituciones tienen un director de Europa y de los Estados Unidos, respectivamente. Esto es de poca relevancia hoy en día, aparte de ser antidemocrático, opaco, y de no reflejar las realidades económicas y financieras actuales.

Por último, un sistema en el cual la política económica conduce a enormes excedentes en las economías en desarrollo que contribuyen a financiar déficit masivos en las economías líderes creados por el propio modelo. No puede funcionar para siempre, como esta crisis ha comenzado a demostrarlo.

Lo que sucede es que un grupo de países líderes ahora son los principales deudores del mundo. Son ricos, están altamente endeudados, han sostenido déficit comerciales y fiscales durante más de una década y han acumulado grandes deudas, y por el mismo hecho han desviado los créditos de los países en desarrollo. Han sobreconsumido sistemáticamente y, en algunos casos, lo han hecho con una política de crédito interno bastante laxa. El argumento

era que al consumidor del Oeste le convenía mejor los productos manufacturados a bajo costo de Asia, América Central y África.

El hecho de que ningún país puede pedir prestado indefinidamente para el consumo no fue tomado en cuenta. Inicialmente, aquellos con excedentes compraron Letras del Tesoro de los Estados Unidos y mantuvieron, en parte, sus reservas en esos instrumentos. Luego se extendieron a bonos del Estado británico y europeos. No quedaba claro que la compra de bonos de Estado en grandes cantidades conduciría a un exceso de endeudamiento, por el otro lado.

El Cuadro 1 ilustra cómo los ex países del G7 mantienen, cerca de una tercera parte de las reservas de las nuevas naciones líderes emergentes. Sin Japón, el grupo de naciones líderes conserva una sexta parte de la reserva de los siete países emergentes más grandes, la mayoría de Asia. La posición de deudor externo en otras monedas, sumando deudas privadas y públicas, es muy elevada para Gran Bretaña, Francia y Alemania, en el rango de 150-450% del PIB, seguida por los Estados Unidos, en el de 90-100% del PIB. La deuda pública en moneda local es más alta en Japón, Italia y los Estados Unidos. El elevado nivel de deuda pública de Japón es el resultado de la crisis bancaria de la década de los 90, en el rango de 70-170% del PIB. Si se hace la suma, se ubica encima de 200% del PIB. La perspectiva de crecimiento en esos países es negativa para todos.

¿Es razonable que los prestamistas continúen haciendo préstamos a economías en contracción? ¿Qué sucede con los pagos de la deuda cuando las economías que han contraído demasiados préstamos dejan de crecer? ¿Van a entrar en un ciclo depresivo porque tienen que ajustar el consumo hacia abajo con fines de vivir dentro de sus posibilidades? ¿Es razonable o justo que las naciones en desarrollo financien a las ricas abiertamente?

El papel del FMI debía ser el de guardián y voz de alerta para todas las naciones. Fue diseñado para este fin, pero perdió su rumbo y terminó concentrándose en los países emergentes en lugar de mirar a toda su circunscripción. Los *Informes sobre la estabilidad financiera* son un caso ilustrativo de lo que no están observando. La crisis comenzó a desplegarse a partir de octubre de 2007 en los Estados Unidos, pero la IEF miraba hacia otro lado. El primer programa de apoyo entre la Reserva Federal (FED) y el Banco Central Europeo se dio a finales de 2007 y el FMI se mantuvo en total silencio. No activó la alarma y, por tanto, no previno el despliegue de la crisis. Es cierto que ya no tiene la

capacidad de hacerlo, cuando los derivados han alcanzado un monto doce veces el PIB mundial. Nadie puede evitar una grave crisis, a menos que todos estemos de acuerdo con nuevas reglas que prohíban utilizar algunos instrumentos financieros y devolver a los bancos las reservas, renunciando a los fondos de alto riesgo.

En este contexto, con un importante papel de liderazgo por parte de Asia en la nueva arquitectura financiera internacional y un nuevo y mayor papel para América Latina y el Oriente Medio, Rusia y sus vecinos en el mundo financiero y los asuntos económicos, parece extraño que el Sr. Brown pretenda conducir las discusiones sobre los cambios. Los deudores no están en condiciones de colocar las reglas de juego, como los países deudores ya lo aprendieron en la década de los 80.

Bien puede ser que necesitemos enterrar el modelo de exportación a cambio de uno nuevo, al mismo tiempo que terminemos con las tasas flotantes. Pasamos por este mismo problema en los años 30 y se acordó entonces tener tasas de cambio fijas y políticas de industrialización junto con otras de bienestar. Este fue el contexto en el que se creó el sistema de Bretton Woods. Incorporó un aspecto fiscal y uno externo, bajo supervisión del entonces recién creado FMI. Pareciera que hoy en día dicha institución no vuelve la mirada hacia las cuentas de los PRAE, o no se preocupa por ellos, o a los PRAE no les importa mucho la opinión del FMI. Todo ello debe terminar; debe ser tratado por todos los países miembros de la ONU, ya que ninguno debería estar fuera del alcance de la supervisión internacional y ningún préstamo nuevo debería destinarse a las economías en contracción y con exceso de deudas, por desarrolladas que sean, a menos que reorganicen sus economías y logren poner orden financiero en sus países. En el Foro Social Mundial de Belem do Pará se acordó que esto significa mucho más que cambiar la gobernanza del FMI. Un nuevo orden mundial es posible.

Cuadro 1
Índices comparativos de los PRAE
diciembre 2008

	Reservas internacionales (mmd)	Perspectivas de crecimiento 2009 (%)	PIB (PPP) (bdd)	% Deuda pública/ PIB**
G-7 político				
Estados Unidos	70.57	-1,6	14.58	74.09
Canadá	41.08	-1,2	1.34	62.30
Inglaterra*	57.30	-2,8	2.28	47.20
Alemania	136.20	-2,5	2.86	62.60
Francia	115.70	-1,9	2.10	64.40
Italia	104.00	-2,1	1.80	103.70
Japón	954.10	-2,6	4.49	170.40
G-7	1478.95			
G-7 de las reservas				
China	2033.00	6.70	7.80	15.70
Brasil	197.40	1.80	2.03	40.70
Rusia	435.40	-0.70	2.23	6.80
India	274.20	5.10	3.32	59.00
Taiwán	280.90	0.89	0.76	28.20
Corea del Sur	231.20	0.70	1.31	27.20
Singapur	170.10	-2.50	0.24	92.60
G-7 de las reservas	3622.20			

Fuente: Bancos Centrales, FMI (reporte de enero de 2009), Departamento del Tesoro, CIA.

*La deuda externa de Inglaterra está estimada para 2007.

**1 La deuda externa pública se mide en moneda nacional.

*** La deuda externa incluye la pública y privada en divisas.

mmd: miles de millones de dólares.

bdd: billones de dólares.

Cuadro preparado por Leonel Carranco Guerra, proyecto www.obela.org, IIEC UNAM.

Traducción del inglés: ALAI.

La crisis del euro: las causas y el presente griego

Cuando se miran las cuentas de las economías ricas altamente endeudadas se puede apreciar que todas están en situaciones análogas, con deudas públicas en 100% del PIB, más o menos, déficit fiscales encima de 10% del PIB, y pocas reservas internacionales. Habría que tratarlas para los fines del caso,

como se le trató en su día a Honduras, Bolivia, Nicaragua y muchos países africanos. No hay gran diferencia más allá de quién detenta el poder, quién emite el dólar, desde dónde se hacen los ataques especulativos y contra qué se está especulando.

La cara dura de enfilar los cañones contra los países mediterráneos, mientras Gran Bretaña, Irlanda ni qué decir, y los Estados Unidos tienen cifras peores, es reflejo del poder de las calificadoras de riesgo en el mercado internacional. La médula de ese mercado está en Nueva York y son diez bancos que reflejan 60% del PIB estadounidense. Las calificadoras —las tres más relevantes ubicadas en Nueva York y Londres— le bajaron a Grecia de AAA+ a BB y los bancos de inversión atacaron el euro. A España de AAA a AA y mejor aún, comenzaron los rumores sobre la quiebra española. El blanco seguirá siendo el euro y ahora viene acompañado de un discurso (siempre desde los Estados Unidos) sobre la inutilidad de la canasta monetaria que constituye el euro.

A Grecia había que darle la mano pronto, pero la historia de Alemania y Grecia no ayuda y la fórmula de emisión de bonos desde un fondo monetario europeo para financiar a Grecia se estrellaba contra la restricción del Banco Central Europeo de no poder financiar a gobiernos miembros, la arquitectura financiera estuvo diseñada para enfilar a cualquier europeo más allá del BCE. Es una derrota europea el haber llamado al FMI.

Este hizo lo que sabe hacer y después de 38% de reducción salarial, las masas salieron a las calles. El pueblo griego es el primero en pagar la cuenta de la crisis del euro generado por los bancos de inversión y las calificadoras en un escenario donde no había gobierno del G7 con la autoridad moral para tirar la primera piedra en términos fiscales. ¿Por qué Grecia?

La respuesta, según la idea de la mujer del IRI advirtiendo sobre “un próximo golpe en Honduras” en abril de 2009, “porque es chiquito y no importa”. Como con lo que sucedió en Honduras, el objetivo no es el país sino la región: es decir, Europa y el euro.¹² Le siguió España con recortes salariales de 5,5%, Portugal, Italia, mientras la discusión en la Casa Blanca es cómo mantener los estímulos fiscales.

12 Véase Memorandos Opex, disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos>

El presente griego

El FMI hizo lo habitual: un ajuste brusco para mejorar las cifras y calmar las calificadoras de riesgo y estas a los bancos de inversión. El ajuste es para reducir salarios en Grecia. Pero si 80% del comercio de Grecia es dentro de Europa y baja sus salarios, el impacto de esa reducción es sobre el comercio intraeuropeo en un segundo momento.

De otro lado, si el grueso de la población griega, rica por cualquier estándar, tiene tarjetas de crédito e hipotecas pero le quitan medio salario anual, más o menos, su capacidad de pago se verá reducida y eso afectará a los bancos. Como los mismos deudores son también depositantes, el impulso primario consiste en retirar los depósitos de la banca y colocarlos en otro país, por si las dudas. Esto va a generar una crisis bancaria dentro de Grecia. Empero, los bancos modernos no se financian con depósitos sino con créditos interbancarios y si corren de unos bancos en Grecia estos tendrán dificultades de empatar sus pagos de cortísimo plazo a los que le prestan que son sobre todo europeos. Es decir, Europa va a lidiar con dos problemas serios: uno es la desaceleración del comercio interno y la reducción de su tasa de crecimiento; el otro, un problema bancario nacional, en varios países.

Las lecciones para la integración financiera sudamericana

La idea generalizada es que Europa congeló los mecanismos de ajuste cambiario al fijar la tasa de cambio entre las monedas europeas al momento de echar a andar el euro de forma que no hay flexibilidad para absorber las diferencias de inflación, ni de tasas de crecimiento entre los miembros. De esta forma no hay mecanismos de ajuste automáticos. El problema, según Stiglitz, es institucional; según Krugman, la canasta no tiene caso.

Mirado desde el estudio de canastas monetarias, lo que se aprende es que debe de tener un cierto espacio de reajuste de pesos dentro de la canasta de vez en cuando para reflejar las diferenciales de inflación y crecimiento entre las economías contempladas en la canasta de monedas. Es decir, que no es una canasta rígida interna sino que debe irse ajustando. El ejercicio de reajuste cada dos años da estabilidad a la unidad monetaria resultante.

La segunda lección es que los tipos de cambio de los países miembros de la canasta pueden ser coordinados ante un embate. No es necesario tener la camisa de fuerza de que el banco central regional no pueda emitir bonos para rescatar a un miembro. Si la restricción es por la independencia del banco central, se puede crear un fondo de estabilización monetario y este ente supranacional, acompañado de un fondo de garantía supranacional respaldado por las reservas internacionales agregadas de los miembros, puede emitir bonos e inyectar liquidez al afectado a tasas de interés razonables y no especulativas, al eliminar el riesgo país del país “enfermo”.

El fondo de estabilización monetario, inventado en 1935 por Harry White para contener las devaluaciones competitivas entre los tres principales socios comerciales de la época, funcionó solo ante la noticia de su lanzamiento. Ni siquiera se utilizó. La razón fue que dicho fondo tuvo un ancla cambiaria, a 35,70 la onza de oro. Hoy día es impensable un ancla con el oro, pero es muy factible el DEG.

La tercera lección es la necesidad de tener políticas cambiarias coordinadas y regulaciones a los capitales de corto plazo para la región en su conjunto. Es decir, que si Suramérica pone una regulación a los movimientos de capitales de corto plazo, no se verá ni atacado por un retiro masivo de capitales ni por una entrada ante la caída de otros mercados. Es más: sus mercados de valores serán menos interesantes para los capitales golondrinos extrarregionales, lo que le dará más estabilidad. De hecho, existen regulaciones a los ingresos de capital de corto plazo en muchos países sudamericanos.

Lo que no hay que hacer y la lección política

Es evidente que crear una canasta monetaria sin tener los mecanismos supranacionales de soporte a la canasta es un peligro. Un ataque sobre una de sus monedas destroza la canasta en su conjunto. Si se desestabiliza una economía de la canasta, todas las demás se ven afectadas y la tasa de crecimiento económico del conjunto se debilita.

Desde el dólar, el ataque al euro y al remimbi¹³ es una forma de consolidar la posición de la moneda de reserva cuando se está cuestionando su papel

13 Véase Reuters, “Markets Sense another ‘Window’ for Yuan Reform”, disponible en: <http://www.reuters.com/article/idUSTRE64D2K920100514>

como divisa en el comercio internacional y en las reservas por las debilidades estructurales de la economía líder. Estos ataques cambiarios no deben ocultar ese hecho esencial. Los Estados Unidos no ganan en su posición exportadora al abaratare el euro contra el dólar, lo que recupera es el prestigio de su moneda que aparece momentáneamente fortalecida frente a su rival. De igual modo, al doblegar a China a que suelte su tipo de cambio perderá, quizás gane algo en lo económico, pero ganará más como demostración de poder en cuanto haber logrado salirse con la suya en un momento donde su debilidad económica y política es flagrante. Su triunfo máximo sin embargo ha sido el ingreso del FMI a Europa.

El G20 y la necesidad de la profundización de la regionalización¹⁴

La reunión de marzo de 2009 de los PRAE con los principales acreedores del mundo culminó en la formación de lo que se conoce ahora como el G20, y con el anuncio de que el FMI había sido rescatado de su declive iniciado hacía una década.

El 24 y 25 de septiembre de 2009, en la segunda conferencia del G20 en Pittsburgh, Pennsylvania, se reunieron los jefes de Estado de las veinte naciones líderes del mundo. Tal reunión sigue a la de Naciones Unidas de junio, en la cual se discutió el informe de la Comisión Stiglitz donde los 192 Estados miembros urgen reformas al sistema financiero internacional, y a la del G20 en Londres en marzo, donde se acordó dar más apoyo al FMI para que asista a las naciones más afectadas en esta crisis financiera internacional.

De hecho, el anuncio fue que el FMI: 1) emitiría doscientos cincuenta mil millones de DEGS que distribuiría entre sus asociados por el peso en la votación. El grueso de la suma por tanto queda en manos del G7; 2) dicho aporte de dinero nuevo servirá para nuevos acuerdos de préstamo ampliados y más flexibles; 3) doscientos cincuenta mil millones de dólares de recursos adicionales —tomados por el FMI en forma de bonos; 4) y utilizar los recursos adicionales de las ventas de oro acordadas por el FMI para la financiación concesional de los países más pobres. Esto triplica los recursos disponibles del

14 ALAI, América latina en Movimiento, 22 de febrero de 2010, disponible en: <http://alainet.org/active/36897&lang=es>

FMI en principio y lo saca de la situación de camino a la quiebra que tenía hasta marzo de este año.

La resolución de la reunión de abril de 2009 del BM/FMI abre la posibilidad de venta de oro. Esto es lo que fue ratificado en Londres (FMI, 1999). En un avance en esa dirección, el Congreso de los Estados Unidos ratificó su aporte al Fondo en junio de 2009 y aprobó la venta de oro. Esto es significativo porque los Estados Unidos aprobaron la venta de oro, cosa que no estuvieron dispuestos a hacer para reducir las deudas de los países más pobres en el año 2000.

La semana del 18 de septiembre de 2009, una antes del G20 de Pittsburgh, el Fondo anunció su intención de vender 403,3 toneladas de oro de un total de 3 217 con un valor estimado de trece mil millones de dólares al precio actual de mil dólares la onza.¹⁵ La venta está dirigida a bancos centrales y compradores oficiales en primera instancia. El uso de estos fondos es para pagar los déficit operativos del Fondo, que suman cuatrocientos millones de dólares anuales y que sus ingresos ya no dependan de las operaciones crediticias. La diferencia del producto de la venta será para préstamos con interés cero a los países más pobres. ¿Qué pasó con los setecientos cincuenta mil millones de nuevo dinero? A todas luces, el FMI no ha emitido los bonos mencionados todavía.

El Fondo aún sin reformas significativas en el método de elección, peso de los países en el directorio, cambio en la canasta de los Derechos Especiales de Giro —unidad de cuentas de la organización—, nombramiento de los candidatos y definición de sus políticas, continúa con su línea de préstamos basados en condicionalidades pro. El llamado *fondo flexible para préstamos* se basa en que los gobiernos sujetos a esto mantengan equilibrios fiscales y externos, procíclicos. Los Estados Unidos y Gran Bretaña¹⁶ siguen apilando déficit en ambos campos. Mientras tanto, el oro sigue su trayectoria de subida.

15 Disponible en: [http://www.reuters.com/article/idUSTRE64D2K920100514?feedType=RSS&feedName=businessNews&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+reuters%2FbusinessNews+\(News+%2F+US+%2F+Business+News\)-](http://www.reuters.com/article/idUSTRE64D2K920100514?feedType=RSS&feedName=businessNews&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+reuters%2FbusinessNews+(News+%2F+US+%2F+Business+News)-)

16 Véase “Asean+3 sign \$120bn currency swap deal”, 29 de diciembre, 2009, disponible en: http://www.aseanaffairs.com/asean_news/asean_s_trade_partners/asean_3_sign_120bn_currency_swap_deal

El fondo monetario europeo que no ocurrió

Mientras el G20 se organizaba para salvar al FMI de su extinción ocurrió el primer ataque especulativo contra el euro bajo el pretexto de Grecia. De inmediato, ante la crisis griega el gobierno alemán comenzó a hablar sobre la necesidad de un fondo monetario europeo, al unísono con el gobierno francés. Hubo dos partes a la noticia del lanzamiento de un fondo monetario europeo. La primera fue que para Europa continental tener al FMI imponiendo políticas de ajuste era visto como intervención directa del Tesoro de los Estados Unidos, a pesar de ser ellos miembros y votantes importantes de la institución. Fue la mejor muestra de lo que opinaba Europa de la institución.

La segunda parte más positiva fue que la tendencia iniciada con la crisis asiática, que llevó a la creación de lo que es hoy el acuerdo multilateral de apoyo a la balanza de pagos de Chiang Mai, se trasladó a Europa. El fondo asiático es de ciento veinte mil millones de dólares americanos. La propuesta europea esbozada tuvo como pretexto que el FMI no tenía manera de apoyar a la zona euro. Esto tiene a su vez varias lecturas: una es que los montos requeridos son tan vastos que no podría ayudar —novecientos mil millones de euros— y tendría que entrar el Tesoro de los Estados Unidos directamente, como en México 1994. El otro es que las políticas que recomienda el Fondo, apoyadas por Europa para el resto del mundo, no son adecuadas para dicho continente. Este segundo hubiera venido a mostrar una vez el doble rasero del FMI y sus miembros.

Ya hubo antes un fondo monetario europeo para el manejo común de las reservas, entre 1979 y 1999, en que se creó el Banco Central Europeo. Lo que ha puesto en cuestión a la zona euro con la crisis de Grecia —y las que faltan de Irlanda, Italia, España— ha sido el rompimiento de las metas pactadas en Maastricht cuando se creó dicha moneda. Los acuerdos básicos fueron como tope una tasa de inflación anual de 1,5% para el año anterior; déficit fiscales de no más de 3% o convergiendo hacia esa cifra; deuda pública de no más de 60% del PIB; las tasas de interés deberían ser de no más de dos puntos por encima de aquella existente en las economías de menor inflación; y los tipos de cambio al momento del ingreso no deberían haber sido sujetos de devaluación unilateral contra otras monedas de la canasta.¹⁷

17 Véase “Obama Says G-20 in Toronto to ‘Safeguard and Strengthen’ Economic Rebound”, disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/2010-06-18/obama-tells-g-20-nations-to-safeguard-and-strengthen-economic-recovery.html>

Cuadro 2

PAÍS	OCDE	OCDE
	Saldo en cta. cte. sobre PIB	Déficit fiscal sobre PIB
Grecia	-11,1	-12,7
Irlanda	-2,8	-12,2
Italia	-2,7	-5,5
Portugal	-9,7	-6,7
España	-5,3	-9,6
Reino Unido	-2,6	-12,6
Estados Unidos	-3,0	-11,2

Fuente: OECD Economic Outlook 86 database, noviembre de 2009.

El problema es que los supuestos de la unión monetaria se han roto, y por ejemplo el déficit fiscal de algunos miembros ronda 12,5% del PIB. Gran Bretaña no pertenece la zona euro, pero también alcanza 12,5% y los Estados Unidos lo sobrepasan. Un segundo problema es que la deuda pública ha pasado la frontera de 100% del PIB para muchas economías del euro. De allí su bautizo como países ricos altamente endeudados (PRAE). El resto de Europa no está tan desalineado como las economías mencionadas, pero quedan fuera de los topes pactados y son economías en extremo endeudadas —según los criterios de Fitch o Standard & Poor's para calificar un país, serían probablemente BB. Lo notable es que con reservas internacionales de pocos días se les tome en cuenta para operar en el mercado internacional. Lo normal es tener ciento ochenta días de importaciones en reservas internacionales. En Europa, Italia tiene dos meses y medio y es el mejor posicionado en ese *ranking*.

El argumento esgrimido es que ellos emiten dentro de la zona euro sus instrumentos de deuda pública. El contra argumento es que quizás haya bancos centrales extra europeos que guarden 25% de sus reservas en estos instrumentos, y que si algo pasa de malo eso pone en cuestión no a Grecia sino al Banco Central Europeo, que no tiene reservas para pagar en el exterior. La réplica es que como pagarían con euros emitidos por ellos no sería problema. Pero, en última instancia, todos sabemos de lo que estamos hablando cuando se habla de una crisis de las finanzas públicas. Emitir dinero sin sustento productivo generará inflación, y esa es la principal debilidad del dólar estadounidense. En América Latina lo conocemos muy bien y tenemos la memoria fresca, aunque en los Estados Unidos y Europa digan que no tiene nada que ver una cosa con la otra.

Cuadro 3

País	FMI Diciembre de 2009	FMI
	Reservas internacionales en USD mm	Importaciones (2008) US millones de dólares
Grecia	5 556	119 112
Irlanda	2 155	194 363
Italia	140 098	677 886
Portugal	15 985	104 560
España	28 204	520 200
Reino Unido	83 264	845 303
Estados Unidos	131 174	255 5530
País	Import/días US millones de dólares	No. de días de importaciones en reservas
Grecia	331	17
Irlanda	540	4
Italia	1 883	74
Portugal	290	55
España	1 445	20
Reino Unido	2 348	35
Estados Unidos	7 099	18

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Database*, octubre de 2009.
Elaboración propia: UNAM, Proyecto Papit IN 309608-3.

Con el panorama descrito, la Europa emisora de euros —con o sin reservas internacionales importantes— tiene problemas que durarán bastante más de un año y, peor aún, debe salvar al euro a toda costa porque siendo 25% de las reservas mundiales, no se pueden dar el lujo de dejarlo caer, aunque los Estados Unidos y algunos economistas estadounidenses sueñen con ello. Al revés, la regionalización va camino a su fortalecimiento con el fondo monetario europeo en su versión dura o en su versión ventanilla del Banco Central Europeo. El acuerdo multilateral de apoyo a la balanza de pagos del ASEAN permite a los participantes canjear sus divisas respectivas a dólares estadounidenses por una cantidad equivalente a la contribución de los participantes al fondo común incrementada por el multiplicador de la capacidad de compra respectivo conforme al acuerdo. El fondo es una suma de ventanillas nacionales en los bancos centrales. El agregado es un fondo monetario asiático para los fines del caso.

El primer antecedente del fondo monetario europeo y del monetario internacional fue el de estabilización económica acordado entre los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia en 1935 que comenzó a operar en 1936. Está registrado en los presupuestos nacionales como un rubro. Cuando se estableció se pactó una referencia monetaria estable, que fue el oro a un precio en dólares de los Estados Unidos. Entonces era la libra esterlina la que tenía severos problemas cambiarios. Siendo Gran Bretaña la economía dominante en el comercio y las finanzas internacionales que venían de caída, afectaba a la economía internacional en su conjunto.

Esta vez la interrogante es con qué se va a relacionar el dólar estadounidense, dado que la economía con el mayor déficit externo es la de los Estados Unidos, lo que paradójicamente en este escenario convierte al dólar en una moneda débil. Peor, habiéndose devaluado contra la mayor parte de las monedas del mundo entre el año 2000 y 2010, le resta la devaluación ante el yuan, cosa que está buscando hacer activamente y motivo de conflicto con China, que prefiere mantener su tipo de cambio estable frente a la divisa histórica. Huelga decir que los dieciocho días de reservas internacionales que guardan los Estados Unidos no importan porque es el emisor de la divisa, pero se puede contra argumentar que la divisa para seguir siéndolo tiene que ser una reserva de valor estable —cosa que el dólar estadounidense dejó de ser hace ya tres décadas. El reflejo se ve en el precio del oro.

Hay quienes hablan de la paradoja de la debilidad del dólar, aun cuando hay crisis de bolsas salen corriendo hacia el dólar y lo fortalecen. Esa es una interpretación errada de cómo funcionan los mercados cuando existen diez grandes bancos de inversión que dominan el mercado internacional de capitales y regresan sus inversiones en el exterior a casa, a Nueva York, cuando hay inestabilidad fuerte en los mercados internacionales. En algunos casos ellos mismos la crean, como ha señalado Ángela Merkel en relación con el ataque contra el euro.¹⁸

El desenlace hasta 2010

El Banco Central Europeo no permitió en su momento salir a comprar bonos gubernamentales en el mercado secundario y permaneció impávido ante el

18 Véase “Merkel at Odds with Obama on Financial Policy”, 21 de junio de 2010, disponible en: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5710437,00.html>

ataque artero de un grupo de especuladores de fondos de cobertura neoyorquinos, que ya se sabe se habían puesto de acuerdo para atacar al euro a través de los bonos griegos. La pasividad alemana agravó la situación griega, al punto que la tasa de interés efectiva que pagaba Grecia en el pico de la crisis en mayo de 2010 fue de alrededor de 20%, lo cual era insostenible. Ante eso Grecia amenazó con llamar al Fondo y Alemania, principal acreedor de dicho país, estuvo de acuerdo. Ese fue el final de la iniciativa regional y el comienzo de la entrada de las políticas del Tesoro de los Estados Unidos a Europa. Marca el principio del final del Estado de bienestar construido desde la Segunda Guerra Mundial y sobre todo marca el declive del poder de los sindicatos y el del salario en la estructura funcional de distribución del ingreso. Empezó por Grecia y fue seguido por todos los demás altamente endeudados.

El límite evidente es que no se ajustará a los Estados Unidos¹⁹ que han logrado sujetar a Europa a sus reglas a través del FMI. El doble rasero conocido por todos con el FMI ahora se aplica entre los miembros del PRAE (ex G7). Es decir: “hagan como digo, no como hago.” Y Europa se ha tragado las recetas del FMI con la convicción de los culpables. El problema de dicho continente fue que los países grandes se desalinearon de los acuerdos del tratado de Maastricht de tener un déficit no mayor a 3% del PIB y no quisieron pagar las multas que les correspondían, de forma que luego no tuvieron autoridad moral para exigirle a otros que se ajustaran y sobre todo que coordinaran la política fiscal. Esto es vital, dado que la política monetaria tiene un ente centralizado. Sin dudas aquello liquidó la idea de un fondo monetario europeo, pero de ninguna manera al fondo asiático ni a la posibilidad de otros fondos regionales. La recesión lenta y prolongada en la que está ingresando la economía europea por la contracción del consumo interno regional seguirá forzando las discusiones sobre regionalización en el resto del mundo.

En conclusión

La arquitectura financiera internacional diseñada en 1944 ha quedado rebasada por los cambios en las instituciones, instrumentos y teorías aplicada a las finanzas internacionales. La crisis actual lo pone de relieve y abre las puertas a pensar de otra manera el orden global, desde lo regional. El ataque contra el

19 Véase “Merkel Slams Euro Speculation, Warns of ‘Resentment’” (Update1), 23 de febrero de 2010, disponible en: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601085&sid=aQ9wHnIOENSc>.

euro tiene como objetivo derribar toda idea sobre este asunto, al tiempo que crear el espejismo de que se trata de un dólar fuerte y de unos Estados Unidos poderosos que avasallan a los chinos y logran la reevaluación del yuan. El hecho de que el dólar se vaya a devaluar frente al yuan, como se lo ha hecho frente a las monedas del resto del mundo durante la década, habla de un problema con la moneda de reserva y con la divisa que sirve para medir el comercio internacional. Esto no puede ser considerado un éxito económico estadounidense, pero el manejo político del evento lo ha convertido en tal. Debe llevar a pensar la regionalización financiera no solo en términos de reglas del juego e instituciones, sino de instrumentos medidos de otra manera al estilo de la unidad monetaria asiática y de la cesta monetaria sudamericana. La creación del SUCRE como un *bancor* keynesiano moderno apunta en esa misma dirección, aunque no es lo mismo conceptualmente. Por el momento, la regulación global de los mercados financieros ha quedado encubierta por las aprobadas en el congreso de los Estados Unidos. Esto es parcial y no es lo deseable en un mundo global donde todos deben seguir las mismas reglas del juego o, alternativamente, tener espacios desde donde haya otras análogas que le brindan mayor estabilidad al sistema.

Bibliografía

- Dmitrovich Kondratiev, N. (1944) *The Long Waves in Economic Life*, Foundation for the Study of Cycles, Nueva York.
- FMI (1999) “The IMF & the European Economic and Monetary Union”, disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/emu.htm>
- Granda, J. (2008) “Inflación bajo dolarización: el caso ecuatoriano”. En: OBELA, disponible en: <http://www.obela.org/node/331>
- Graña, A. (2008) “¿Socialismo en E.U.A.?”. En: OBELA, disponible en: <http://www.obela.org/node/284>
- Kindleberger, C. (1989) *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*, Basic Books, Nueva York.
- Minsky, H. (1982) *Can “It” Happen Again? Essays on Instability and Finance*, Armonk, M. E. Sharpe, Nueva York.

Pérez, C. (2002) *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Cheltenham, E. Elgar Publishers, UK/Nor-thampton/ MA.

Ugarteche, O. (1997) *El falso dilema: América Latina en la economía global*. En: *Revista Nueva Sociedad*, Caracas.

La integración latinoamericana: etapas pasadas y escenarios posibles

JAIME E. ESTAY

En el presente texto, identificaremos las principales etapas por las que ha atravesado la integración regional en América Latina y las formulaciones teóricas que la han sustentado, revisando brevemente los contenidos centrales que en cada una de esas etapas han estado presentes, y postulando que en la actualidad se está en un proceso de transición hacia una nueva etapa: responde al escenario económico y político presente en la región y a los nuevos retos y objetivos que se desprenden de ese escenario para la integración regional.

La propuesta integradora en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)

Una primera etapa en la teoría y la práctica de la integración regional correspondió a los años 50 a 60 del siglo pasado. Durante la primera de esas décadas, si bien las economías latinoamericanas habían logrado un ritmo sostenido y relativamente alto de crecimiento de la actividad económica en el marco del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), en ese entonces vigente, aún así enfrentaban un conjunto de problemas para cuya solución, desde el enfoque desarrollista predominante en buena parte de los círculos académicos y gubernamentales, la integración regional aparecía

como un útil instrumento, sobre todo para enfrentar la llamada “restricción externa”.

Desde esa perspectiva, problemas como la estrechez de los mercados internos, el agotamiento de la “etapa fácil” de la industrialización sustitutiva de importaciones y la imposibilidad de enfrentar nacionalmente las necesidades en tecnología e inversión que suponía el desarrollo de ramas vinculadas a la etapa “no fácil”, así como aquellos obstáculos derivados del tipo de relaciones comerciales que se daban con los países centrales, podían atenuarse o superarse haciendo uso de la integración, en la medida en que constituía un medio para ampliar el ámbito de los mercados nacionales, desarrollar esfuerzos industriales conjuntos, reducir las capacidades ociosas, avanzar en la creación de infraestructura, cambiar la composición exportadora en favor de las manufacturas y reducir la vulnerabilidad externa, etcétera.

En ese contexto, buscando atender los objetivos recién mencionados, a lo largo de los años 50 se comenzaron a desarrollar una serie de iniciativas encabezadas por la recién creada CEPAL. Al inicio de la siguiente década se concretaron en la puesta en marcha de los primeros dos esquemas de integración (Mercado Común Centroamericano, MCCA y Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALLC), a los que se sumaron después el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe. Si bien hubo diferencias entre esos esquemas, la definición de todos compartió una matriz teórica en cuya formulación la propia CEPAL desempeñó un papel de primer orden, definiendo en una serie de documentos las orientaciones del esfuerzo integrador.²⁰

Así, los años 50 y 60 constituyen una primera etapa de formulación en América Latina de una teoría de la integración, y también de puesta en marcha de esquemas integradores. En esos años la integración económica regional fue

20 Algunos de los principales textos elaborados en ese sentido durante los años 50 y 60 son CEPAL (1950), (1952), (1954) y (1959), Prebisch (1959), (1961) y (1963) e ILPES (1967). Por ejemplo, en el último de esos documentos se presentó un detallado ejercicio de proyección de “los efectos que podría tener sobre el sector externo y el desarrollo de América Latina un programa regional de sustitución de importaciones basado en la integración económica”. Algunos documentos posteriores, en los que manteniendo los mismos componentes centrales la propia CEPAL sintetizan y actualizan sus análisis iniciales sobre la necesidad de la integración en el marco del modelo ISI, son CEPAL (1975), (1982), (1985) y (1987).

progresivamente incorporada a la concepción dominante sobre el desarrollo latinoamericano, y se le asignó un importante papel en la superación del sub-desarrollo: “el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atenuar la vulnerabilidad externa de estos países” (CEPAL, 1959).

Esas formulaciones, además de apoyarse en los rasgos y problemas presentes en el escenario regional, tuvieron como referente externo directo la puesta en marcha de las comunidades europeas entre 1952 y 1958 y las teorizaciones a las que ese proceso dio lugar. Como es sabido, el arranque de la integración europea se acompañó de un conjunto de formulaciones, elaboradas en su gran mayoría desde la perspectiva del análisis económico tradicional, en las cuales se asignaban contenidos a la integración económica, ubicada en el contexto de la teoría del comercio internacional. A través de los trabajos y debates de autores como Viner (1950), Meade (1953), Lipsey (1957 y 1960), Balassa (1961) y Johnson (1957, 1960, 1960a y 1961) entre otros,²¹ tomó cuerpo la “Teoría de las Uniones Aduaneras”, que incluía la identificación de las conocidas cinco etapas de la integración (área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total), girando en torno a las ventajas y desventajas de la unión aduanera y asociadas a la creación y desvío de comercio respectivamente. En términos del impacto positivo esperable sobre el bienestar, se ubicaba a dicha unión —en tanto liberalización parcial del comercio— como un “subóptimo” o segunda mejor alternativa respecto al “óptimo” representado por el libre comercio global.

Desde esa perspectiva, dado que la maximización del bienestar que se deriva por la vía de una asignación óptima de recursos del libre comercio no era obtenible en el corto o mediano plazos, la unión aduanera constituía un paso en esa dirección, pero en las versiones iniciales de la Teoría de las Uniones Aduaneras —sobre todo en las formulaciones de Jacobo Viner—, ello dependía de que la unión no implicara que los países participantes desplazarán su demanda de importaciones desde fuentes de menor costo hacia fuentes de mayor costo. Este aspecto fue revisado y complementado por otros autores, que cuestionaron algunos de los supuestos y las conclusiones de Viner sobre las condiciones que darían lugar a una desviación de comercio. Incluyeron los efectos de la unión aduanera ya no solo sobre la producción sino también so-

21 Parte de varios de los materiales recién mencionados fueron publicados en español en Andic y Teitel (1977); el libro de Bela Balassa fue publicado en español por UTEHA, México, 1980.

bre el consumo, y tendieron en general a ampliar el rango de situaciones posibles bajo las cuales la unión aduanera daría lugar a la creación de comercio.

En esos cuestionamientos, así como en desarrollos posteriores, se fueron incorporando consideraciones más cercanas a la realidad, y en particular a la de los países latinoamericanos, ya sea por asumir un escenario no estático sino dinámico donde la unión aduanera, concebida como un proceso, podía ir empujando cambios (por ejemplo, disminución de costos por economías de escala), o ya sea por considerar para la Unión objetivos que iban más allá de la sola búsqueda del libre comercio, incorporándose el objetivo de generación de “bienes públicos” como el ahorro de divisas, el mejoramiento de los precios del intercambio, el aumento en la capacidad de negociación internacional, la formación de capital y, especialmente, el logro del desarrollo industrial.

En esa dirección aparecieron varios textos —entre ellos Meier (1960), Allen (1961), Johnson (1965), Cooper y Massel (1965) y Mead (1968)— que tenían una pertinencia especial para economías como las de América Latina. Les siguieron otros en los que se introducían rectificaciones a las categorías y propuestas básicas la Teoría de las Uniones Aduaneras, desde la perspectiva de las necesidades de los países en desarrollo, como fue la conclusión de Andic, Andic y Dosser (1977) de que para estos países la discusión debería centrarse ya no en la creación y desviación de comercio, sino en la creación y desviación del *desarrollo*, o la propuesta de Burestanm Linder (1977) acerca de una desviación *eficiente* de comercio que resulta de disminuir importaciones de bienes no indispensables procedentes de los países desarrollados. Todas estas consideraciones desempeñaron un importante papel en las teorizaciones desarrolladas en la región.

La propuesta integradora en el modelo aperturista

Por escapar a los fines de este trabajo, no intentaremos presentar aquí un recuento de lo ocurrido con la integración regional en el marco de la primera etapa, pero cabe recordar que en muchos sentidos los procesos de integración se alejaron de los objetivos asignados. Hacia fines de los años 60 ya eran claramente perceptibles un conjunto de problemas y contradicciones en su funcionamiento: el sesgo claramente “comercialista” del funcionamiento de los esquemas, en desmedro de los demás ámbitos en que supuestamente debía desarrollarse la integración; los avances concentrados solo en el período

inmediato posterior a la creación de cada esquema; la disociación entre los objetivos declarados de arribar a zonas de libre comercio y el hecho de que únicamente se concretó la formación de zonas de preferencia arancelaria, la ausencia de actores no gubernamentales en la definición y funcionamiento de los esquemas, etcétera.

Cuando se trataba de reducir los aranceles a cero, de establecer un arancel externo común, de avanzar en medidas de complementación industrial, o de establecer políticas comunes en otros ámbitos, aparecían primero las reticencias y luego los incumplimientos. En tal sentido, pese a los logros que efectivamente se dieron en el incremento del comercio intraesquema y en la creación de mecanismos de pago y crédito para facilitarlo, poco fue lo que la integración de los años 60 y 70 ayudó al proceso industrializador y en general al desarrollo.

Sobre esa base, durante la mayor parte de la década de los 80 la grave crisis económica por la que atravesaron los países latinoamericanos empujó a un notorio retroceso de los esfuerzos integradores, deteriorándose incluso aquellos esquemas y ámbitos en los que se habían obtenido avances de alguna importancia durante las décadas anteriores. Para los años 80, la decisión de los gobiernos latinoamericanos de disminuir importaciones, incrementar exportaciones y generar cuantiosos superávits de la balanza comercial para servir los intereses de la deuda externa, se constituyó en un freno objetivo para el desarrollo de los esquemas de integración y para la sobrevivencia de los organismos regionales de cooperación financiera. En ese contexto, el comercio entre los países miembros de cada esquema sufrió un agudo deterioro, se multiplicaron los incumplimientos de los objetivos fijados y, en definitiva, la integración regional fue relegada por completo en el escenario de crisis que dominaba a la región.

Sin embargo, más que el deterioro de los esquemas de integración en los años 80, lo que empujó a la redefinición profunda de los contenidos del esfuerzo integrador, y a una segunda etapa en la integración y las formulaciones sobre ella, fueron los cambios que mediante la crisis se abrieron paso en el funcionamiento más general de las economías latinoamericanas y en las estrategias de desarrollo. En tal sentido, la década de los 80 marcó el fin del modelo ISI y el arranque de un nuevo patrón de funcionamiento económico y social, impulsado desde esa década y consolidado en los años 90 con la aplicación de las políticas que se han conocido como el Consenso de Washington.

La implementación de esas políticas supuso cambios sustanciales en la totalidad del funcionamiento económico y social de los países de la región y en particular en las modalidades de inserción internacional y en el desempeño del sector externo. En el nuevo funcionamiento el mercado mundial se transformó en el parámetro inmediato del desenvolvimiento de las economías nacionales y todos los esfuerzos se dirigieron a crear condiciones que permitieran competir en dicho mercado. Se desarrollaron acelerados procesos de apertura de las economías al libre flujo de mercancías y capitales, modificando la situación previa en la cual el énfasis estaba puesto en estructuras productivas y mercados internos —o regionales— que se desenvolvían con importantes mediaciones respecto al escenario mundial.

En ese marco, resultaba evidente que la “vieja integración” no era funcional a la nueva estrategia, como lo señala por ejemplo Bulmer-Thomas, quien luego de revisar el funcionamiento previo de los distintos sistemas de integración expone lo siguiente:

Desde los años 80 se ha considerado que todos esos sistemas han fracasado. Sin embargo, a mediados de los años 80 la industrialización había dejado de ser el objetivo del desarrollo económico. La meta era ahora el crecimiento orientado a la exportación basado en la venta de productos no tradicionales a los mercados extrarregionales en rápido crecimiento. Los sistemas originales eran absolutamente inadecuados en estas nuevas circunstancias. La integración regional cayó en desgracia para resurgir en los años noventa con un norte diferente (Bulmer-Thomas, 1998).

En efecto, al calor de la estrategia aperturista la vieja integración fue sometida a fuertes críticas —y junto con ella el intervencionismo estatal, el proteccionismo, la búsqueda de la industrialización y su “sesgo antiexportador”, etc.— y entre fines de los años 80 e inicios de los 90 hubo esfuerzos para “reubicar” a la integración en el marco de la nueva estrategia. Estos se centraron en la identificación tanto de los grados y formas en que la integración regional podía llegar a constituirse en un medio para alcanzar los niveles necesarios de competitividad en el mercado mundial, como de las orientaciones particulares que permitirían pasar de la “integración para la protección” de las décadas previas, a la “integración para la apertura”, postulada como el objetivo que imponía la nueva situación.

A modo de ejemplo, en las dos siguientes citas se sintetiza, por una parte, el planteamiento del problema por la CEPAL y, por otra, la respuesta positiva que dicha institución terminó asignando a la posible convergencia entre integración y apertura. Así, en el documento “Transformación productiva con equidad” de esa institución. El punto se planteaba en los siguientes términos:

En el pasado se postuló a la integración como un instrumento funcional para una estrategia de industrialización cuya finalidad fundamental era abastecer la demanda interna. Faltaría ahora demostrar que la integración puede ser igualmente funcional para estrategias tendientes a lograr mayor competitividad internacional (CEPAL, 1990: 163).

Y en 1993, Gert Rosenthal llegaba a la siguiente conclusión:

Ya existe información suficiente para demostrar que los compromisos integradores entre un grupo de países no son por fuerza incompatibles con la meta de fundar una economía internacional más abierta y transparente. En efecto, en los últimos tiempos empezó a ganar aceptación, tanto en círculos académicos como gubernamentales, la idea de que el ideal de una economía internacional abierta, sin barreras artificiales al libre intercambio de bienes y servicios, no excluía necesariamente los compromisos integradores y que estos incluso podían facilitar su consecución (Rosenthal, 1993).

La “información suficiente” que se menciona, si bien está directamente relacionada con los propios trabajos de la CEPAL que un año después darían lugar a la presentación de su nueva propuesta integradora, seguramente también se refiere a los análisis sobre el “nuevo regionalismo” que por ese entonces ya se multiplicaban en los países desarrollados. Fueron claramente impulsados por la mayor presencia de acuerdos comerciales en el escenario internacional que se empezó a dar desde la segunda mitad de los años 80. Schiff y Winters (2003: xi) los calificaron “uno de los mayores desarrollos en las relaciones internacionales en los años recientes” y Bhagwati (1993) los ubicó como la segunda oleada de regionalismo desde la Segunda Guerra Mundial.

Esa mayor presencia de acuerdos comerciales, si bien en términos generales se relaciona con la multiplicación del número de acuerdos comerciales —según la OMC, los acuerdos notificados ante ella, y previamente ante el GATT, pasaron de 22 en 1986 a 44 en 1994 y a 218 en 2010—, se refiere también de

manera importante a los avances que al respecto se estaban dando en Europa y los Estados Unidos.

En el caso europeo, basta recordar que durante la segunda mitad de los años 80 tuvo lugar el “relanzamiento” de su proceso de integración. Su arranque puede ser ubicado en 1986 con la firma del Acta Única Europea, seguida por el Tratado de Maastricht, los criterios de convergencia, el Mercado Único, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza, las sucesivas ampliaciones de países miembros, la moneda única, la dificultosa reforma institucional finalmente plasmada en el Tratado de Lisboa —que entró en vigor el 1º de diciembre de 2009—, etc., todo lo cual dio lugar a una cantidad importante de análisis y enfoques sobre el avance de la integración hacia nuevos ámbitos, la ampliación de la membresía y los cambios en la institucionalidad comunitaria.²²

En el caso de los Estados Unidos, el avance en la firma de acuerdos constituyó en realidad un abandono del rechazo que el gobierno de ese país había mantenido durante décadas ante la opción de empujar hacia el libre comercio global por mecanismos paralelos al multilateralismo. Desde la segunda mitad de los años 80, teniendo como telón de fondo los problemas de la Ronda Uruguay del GATT, la profundización de la integración europea y las necesarias adecuaciones en su política internacional derivadas del fin de la Guerra Fría, los Estados Unidos comenzaron a avanzar en la firma de tratados comerciales,²³ como parte de una estrategia que el gobierno de ese país ha calificado de “liberalización competitiva”: supone moverse simultáneamente en distintos ámbitos de negociación, además del multilateral, e incluye a partir del TLCAN la firma de tratados con países atrasados. Para ellos se destacan dos elementos de presión en la estrategia estadounidense que han estado claramente presentes en América Latina: para los países dispuestos a firmar tratados, la exi-

22 Una revisión de los nuevos enfoques —el neoinstitucionalismo y los estudios de la gobernanza y de la europeización— en relación con esos temas, puede encontrarse en Dur y Mateo (2004).

23 Hasta antes de los años 90, los Estados Unidos solo habían suscrito un tratado con Israel. Desde ese entonces y hasta la fecha, lo han hecho con Canadá (1998), Canadá y México (1992) —que inaugura los tratados Norte-Sur—, Jordania (2000), Singapur (2003), Chile (2003), Australia (2004), Marruecos (2004), Centroamérica y República Dominicana (2004), Bahrein (2004), Omán (2006), Perú (2006), Colombia (2006), Corea del Sur (2007) y Panamá (2007). Los tres últimos aún no están vigentes. A ellos hay que agregar las negociaciones del ALCA, cuyo colapso en 2003 y cancelación definitiva en 2005 llevaron a acentuar la búsqueda de tratados con países de América Latina y el Caribe.

gencia de avanzar en las “reformas estructurales” (o “reformas de mercado”, como las denominó George Bush en junio de 1990, al presentar la Iniciativa para las Américas). Para los países reticentes a firmar, había la amenaza de quedar aislados de sus vecinos y socios en la región y de perder las facilidades de acceso al mercado estadounidense.

En los siguientes párrafos, que corresponden a un artículo escrito en 2002 por el entonces representante de comercio del gobierno estadounidense, se resume esa estrategia:

Los Estados Unidos han declarado claramente sus intenciones. Promoveremos el libre comercio a nivel mundial, regional y bilateral, al tiempo que reconstruimos el apoyo al mismo en nuestro país. Al avanzar en frentes múltiples, los Estados Unidos pueden ejercer su influencia en pro de la apertura de mercados, crear nueva competencia en la liberalización, enfocarse en las necesidades de los países en desarrollo y crear un nuevo dinamismo político al poner el libre comercio a la ofensiva.

En la actualidad cualquier decisión de la OMC requiere un consenso entre sus 144 miembros. Cualquier país —cualesquiera sean sus razones políticas o económicas— puede paralizar la agenda de Doha. No aceptaremos pasivamente un veto en el avance de los Estados Unidos hacia la apertura de los mercados. Deseamos alentar a los reformadores que favorecen el libre comercio. Si otros no desean avanzar, los Estados Unidos avanzarán con aquellos que lo desean. Ha llegado el momento de que otros nos digan cuando están listos para abrir sus mercados, de que presenten propuestas para la liberalización y emparejen sus críticas con compromisos (Zoellick, 2002).

Para multiplicar la probabilidad de éxito, los Estados Unidos están estimulando también una campaña para concretar acuerdos de libre comercio (ALC) regionales y bilaterales. Estos acuerdos pueden promover vínculos poderosos entre el comercio, la reforma económica, el desarrollo, la inversión, la seguridad y las sociedades libres.

Ya sea la causa la democracia, la seguridad, la integración económica o el comercio libre, los defensores de la reforma frecuentemente necesitan avanzar hacia una meta amplia paso a paso —trabajando con socios dispuestos, creando coaliciones y expandiendo gradualmente el círculo de cooperación. Así como los mercados comerciales modernos dependen de la integración de

redes, nosotros necesitamos una red de acuerdos comerciales que se fortalezcan mutuamente para enfrentar los diversos retos comerciales, económicos, de desarrollo y políticos.²⁴

Paralelamente a la aplicación de esa estrategia, desde los años 90 han aparecido una cantidad importante de documentos en los que se revisa la “liberalización competitiva” de los Estados Unidos, y en general el “nuevo regionalismo”, analizando sus características generales y sus diferencias con el regionalismo anterior (Mistry (1995), Bergsten (1997), Ethier (1998), Banco Mundial (2000), Burfisher, Robinson y Thierfelder (2003), analizando las relaciones entre el desarrollo de bloques y el multilateralismo, así como las condiciones requeridas para que el nuevo regionalismo conduzca efectivamente al libre comercio global (Andriamananjara (2000) y (2003), Bhagwati (1993), Winters (1996), Ethier (1998a), Crawford y Laird (2001), Panagariya y Findlay (1994), criticando el carácter proteccionista que en definitiva conservaría el regionalismo en sus nuevas vertientes (Krugman, 1991 y 1993), destacando la importancia del efecto de atracción que la formación de un bloque tiene sobre los países no miembros (Corden (1995) y Baldwin (1995) y (1997), etcétera.

24 Una formulación de la “liberalización competitiva” bastante previa a la que estamos citando, cuya identificación debo a Lourdes Regueiro, corresponde a Bergsten (1996): “En la búsqueda de la liberalización recíproca, los países podían volverse hacia su región geográfica respectiva o hacia el sistema global de comercio en su totalidad. El acercamiento global es fundamentalmente superior porque maximiza el número de los mercados extranjeros implicados y evita las distorsiones económicas (y los riesgos políticos) de la discriminación entre los socios comerciales. De hecho, la sucesión de las rondas del GATT desde la postguerra ha hecho una contribución importante a la liberalización del comercio global. Sin embargo, como la urgencia de la liberalización competitiva se aceleró durante la década pasada, el acercamiento regional ha venido cada vez más a dominar el proceso. Resulta simplemente ser menos demoroso y menos complicado resolver arreglos mutuamente aceptables con algunos vecinos que con la totalidad de más de cien países miembros de la OMC. Por otra parte, las agrupaciones regionales notoriamente están queriendo proceder mucho más audazmente: muchas de ellas han decidido adoptar totalmente el libre comercio (...) mientras que ninguno de los conclave globales hasta la fecha ha considerado siquiera una meta tan ambiciosa”.

En ese marco de formulaciones generales sobre el “nuevo regionalismo”, en el ámbito más directo de América Latina durante la primera mitad de los años 90 se desarrolló una nueva propuesta teórica sobre el tipo de integración que se correspondía con el contexto de funcionamiento económico y de estrategias presentes en la región, asignándose al esfuerzo integrador un conjunto de objetivos distintos a los de la “vieja” integración, en lo que la CEPAL (1994) llamó el “regionalismo abierto”,²⁵ el SELA (1992) la “nueva etapa” de la integración²⁶ y el BID (2002) el “nuevo regionalismo en América Latina”.²⁷

El “regionalismo abierto” planteado por la CEPAL —la propuesta de mayor elaboración e impacto en la región—, correspondía a las nuevas prácticas integradoras que tres años antes Rosenthal (1991) había calificado como “la etapa pragmática” de la integración, y dicha institución la definió en los siguientes términos:

En este documento se denomina “regionalismo abierto” al proceso que surge al conciliar (...) la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por

-
- 25 Una revisión del uso del concepto de “regionalismo abierto” en Asia y en América Latina está en Kuwayama (1999), en tanto que en Pizarro (1999) se hace una comparación de los procesos de regionalización en ambas regiones. Para una crítica del concepto cepalino de regionalismo abierto, véase Guerra-Borges (1999) y (2001).
- 26 En un libro publicado por el SELA sobre el tema (1992:7) la “nueva etapa” se planteaba en los siguientes términos: “Se han modificado los conceptos acerca de la forma de progresar hacia la integración al superarse los viejos esquemas de la mera ampliación de mercados, como vía de estímulo a la industrialización, por formas de integración más competitivas y abiertas al mundo”.
- 27 Refiriéndose a ese nuevo regionalismo, el BID (2002:1) explicaba en los siguientes términos el resurgimiento de la integración en la región: “Hay muchas razones, pero el motivo principal parece ser la búsqueda de herramientas de política adicionales que permitan lograr una inserción exitosa de los países en una economía mundial cada vez más globalizada y competitiva”. Y agregaba a continuación: “las iniciativas de integración regional representan un tercer nivel de reforma de política comercial, llevada a cabo como parte del proceso de reforma estructural que se produjo desde mediados de los 80, que apunta a complementar y reforzar la liberalización unilateral y multilateral. Vista de este modo, la integración regional es una parte integral del proceso mismo de reforma estructural”.

las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general (CEPAL 1994:12).

Antes de presentar esa definición, en el mismo documento la CEPAL (1994:11) planteaba que los procesos de integración “serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios”, pero también, si lo que finalmente se imponía era un mundo fragmentado, la integración “se convierte en un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional cargada de incertidumbres”.

Y más adelante se agregaba:

Todo lo anterior significa que abordar la integración en el marco del regionalismo abierto entraña compromisos con determinadas características que contribuyan a una reducción gradual de la discriminación intrarregional, a la estabilidad macroeconómica en cada país, al establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, a la construcción de infraestructura y a la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares. Además, la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región podría reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que aprovecharan, a su vez, los efectos sinérgicos de la integración (CEPAL, 1994:14).

También en el mismo documento la CEPAL vinculaba el regionalismo abierto con la propuesta de *transformación productiva con equidad* que había presentado cuatro años antes, identificando los sentidos en que la integración podía ayudar a dicha transformación: aprovechamiento de las economías de escala; reducción de las rentas improductivas derivadas de la falta de competencia; mejora de expectativas para la inversión nacional y extranjera; reducción de los costos de transacción; mayores niveles de ahorro y de inversión e incrementos de productividad como resultado de la elevación de la eficiencia; empujar a la incorporación del progreso técnico y a la articulación productiva; favorecer el proceso de especialización intraindustrial; incrementar los flujos recíprocos de personas, capital, personas y tecnología, así como permitir la constitución de redes con potenciales de especialización e innovación; ayudar al incremento de la producción y la productividad agrícolas; mejorar la eficiencia de las decisiones de política económica, aportando con ello a la estabilidad y al aumento de la inversión; y contribuir “a lograr un modelo de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad” (CEPAL, 1994:9-10).

A nuestro juicio, en el texto sobre “Regionalismo Abierto” de la CEPAL se plasmó lo principal de una nueva formulación teórica acerca de la integración regional, y en lo que respecta a los análisis de esa institución —descontando algunos materiales recientes que mencionaremos en el siguiente apartado—, a partir de allí lo que se hizo principalmente fue, por una parte, el seguimiento general del desempeño y problemas de los distintos esquemas de integración y de los tratados bilaterales a través de los informes anuales *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* y de documentos como los de Ocampo (2001), Baumenn *et al.* (2002) y Maldonado (2003) y, por otra parte, el abordaje de temas específicos referidos a la integración, tanto en esos informes anuales como en otros documentos: los aspectos fiscales de la integración en el capítulo VI del *Panorama* de 1997 (CEPAL, 1997); los aspectos sociales de la integración (Rosenthal *et al.*, 1997-1998); las asimetrías y convergencias, en el capítulo VI del *Panorama* de 1998 (CEPAL, 1999); la revisión del concepto de regionalismo abierto, en el capítulo VII del *Panorama de 1999-2000* (CEPAL, 2001); la integración en el área de transporte, en el capítulo VI del *Panorama de 2001-2002* (CEPAL, 2003); la cooperación e integración energética (Ruiz, 2006); el papel del comercio en el avance de la integración, en el capítulo IV del *Panorama* de 2007 (CEPAL, 2007), etcétera.

En suma, para esta segunda etapa la teoría de la integración regional fue redefinida en función del objetivo aperturista, encaminando en esa dirección principal los contenidos del esfuerzo integrador e incluso regresando al principio de que los procesos de integración constituyen una “segunda mejor opción” respecto al libre comercio global, y por tanto a la propuesta de que se haga uso de esa segunda opción solo hasta en tanto existan condiciones para que sea reemplazada por el libre comercio global. Todo se ubica en el marco del “nuevo regionalismo”, encabezado en buena medida por los Estados Unidos.

La situación reciente: hacia una tercera etapa de la integración regional

Han transcurrido más de tres lustros desde que con posterioridad a la crisis de los 80 y al deterioro de la integración que la acompañó, se empezó a concretar el “relanzamiento” de la integración latinoamericana. Allí confluyeron la revitalización de los esquemas de integración previamente existentes (el MCCA, la CARICOM, la CAN y, en menor medida, la ALADI), la crea-

ción de nuevos esquemas (MERCOSUR y G3) y la firma de un número muy elevado de acuerdos bilaterales de liberalización comercial entre los países latinoamericanos.²⁸ Todo ello se llevó adelante invocando el “regionalismo abierto” y ubicando a la integración en el nuevo marco de funcionamiento de las economías de la región, y por tanto vinculándola con las tendencias a la apertura, privatización y liberalización que se venían imponiendo en correspondencia con los postulados del Consenso de Washington, lo cual constituyó un freno de primer orden para un verdadero avance de la integración regional e impuso límites muy cercanos a ese avance ubicándolo, a lo más, como un subproducto de la estrategia aperturista, definida como prioridad absoluta.

Si bien existe una relativa diversidad de situaciones respecto a los resultados arrojados por el avance de los distintos esquemas y acuerdos, en términos generales tuvieron un escaso efecto en los vínculos entre los países, y en todo caso no abrieron paso a un avance sustancial de la integración regional, ni menos aún llevaron a que la integración se constituyera en una palanca efectiva para el desarrollo. En términos generales, la integración latinoamericana estructurada en función del “regionalismo abierto” adolece de claras insuficiencias. Entre estas se destacan su falta de profundidad y de amplitud, así como la debilidad de su desarrollo institucional.

En lo que respecta a la *falta de profundidad*, tanto los acuerdos bilaterales como la mayor parte de los esquemas de integración han mantenido un carácter claramente “comercialista”. Se han concentrado en la liberalización generalizada de aranceles entre los miembros de cada esquema o acuerdo, y por tanto aún están lejos de abarcar con alguna profundidad otros aspectos económicos de la vinculación entre los países, como el desarrollo de infraestructura, los movimientos de capitales, la coordinación y convergencia de políticas macroeconómicas y la atención de las disparidades, y más lejos están aún de incorporar los múltiples componentes no económicos que, históricamente, han estado presentes en los vínculos entre los pueblos de la región.

En los casos del CAN, MERCOSUR, CARICOM y MERCOSUR, a lo más han avanzado a una situación de uniones aduaneras “imperfectas”, sin haber logrado en cada caso una aplicación total de un arancel externo común. A ello se agrega que en cada uno de esos esquemas los vínculos comerciales han

28 En los últimos veinte años los países miembros de la ALADI han suscrito entre ellos 31 Acuerdos de Complementación Económica, contados desde el AAP. CE 14 entre Argentina y Brasil, firmado en diciembre de 1990, hasta el AAP.CE no. 66 entre México y Bolivia, firmado en mayo de 2010.

estado sujetos a profundos vaivenes y caídas. Los más recientes se dieron, por una parte, entre fines de los años 90 y el comienzo de la siguiente década y, por otra, en el año 2009 en el contexto de la crisis mundial.

En cuanto a la *falta de amplitud de la integración regional*, hasta hace muy poco la gran cantidad de acuerdos de todo tipo entre los países de la región no dio lugar a algún tipo de convergencia, sino en todo caso a una multiplicidad de vínculos que apuntaban más bien a un escenario de fragmentación del esfuerzo integrador, a una verdadera “maraña” de tratados, con el consiguiente riesgo de incongruencias entre ellos y con la ausencia de un carácter efectivamente regional en el esfuerzo integrador. Esto no se fue superando a pesar del reconocimiento del problema y de las múltiples declaraciones de gobiernos y organismos regionales sobre la necesidad de avanzar hacia una “multilatera-lización progresiva”.

En lo que se refiere a la *debilidad institucional*, el desempeño de los esquemas de integración ha permanecido claramente atado a los vaivenes procedentes de los países miembros, no solo en relación con la situación económica pre-valeciente y los impactos que tiene cada crisis económica o política nacional sobre el esquema correspondiente, sino también respecto a las posiciones más o menos integracionistas de los gobiernos de turno, a la prioridad que asignan al objetivo de la integración, a las estrategias de inserción internacional presentes en cada caso, a los conflictos de distinto tipo entre los participantes de cada esquema, etc. Si bien los esquemas integradores poseen distintos grados de complejidad en sus estructuras de funcionamiento, en todos los casos no han logrado una solidez que permita a los esquemas el mínimo de autonomía requerido para avanzar tanto hacia la concreción de los objetivos planteados en cada caso como hacia la definición y cumplimiento de nuevos objetivos.

Parte importante de esa debilidad de los esquemas ha estado vinculada al carácter intergubernamental que hasta la fecha posee lo sustancial de sus estructuras institucionales, lo que ha implicado una ausencia de criterios supranacionales en la conformación de dichas estructuras, los cuales de existir —y dependiendo, por supuesto, de su adecuada definición y cumplimiento— podrían haber permitido una mayor autonomía y margen de maniobra en el funcionamiento de cada esquema para sostener y dar continuidad al esfuerzo integrador.

A esos problemas en el desenvolvimiento de la integración latinoamericana, se agrega lo referido a los acuerdos comerciales con los Estados Unidos, asun-

to tanto o más preocupante que los antes mencionados y cuya presencia ha venido constituyendo una amenaza de primer orden para el futuro de los distintos esquemas. Hasta el año 2003, las negociaciones del ALCA, y desde ese entonces la negociación y firma de los tratados de libre comercio con los Estados Unidos, fueron ubicadas en el más alto nivel de prioridad por varios de los gobiernos de la región, que avanzaron rápidamente en la concreción de esos tratados. Su puesta en marcha ya ha tenido graves consecuencias en el funcionamiento de varios de los esquemas de integración regional, provocando fracturas en la CAN o una pérdida de relevancia del esquema ante los compromisos con los Estados Unidos en el Mercado Común Centroamericano.

Si bien hasta la fecha siguen estando presentes esos pocos avances y fuertes incertidumbres en la integración regional, durante la primera década de este siglo se han ido produciendo cambios de importancia, principalmente derivados de los nuevos escenarios sociopolíticos y de las modificaciones en el funcionamiento económico que han ido generándose en distintos países de la región.

En tal sentido, lo destacable es el creciente rechazo al esquema neoliberal y a las políticas derivadas del Consenso de Washington, plasmado en la aparición de gobiernos que en distintos grados han venido aplicando estrategias de desarrollo alternativas en las que difícilmente encuentran cabida la “integración para la apertura” y las formulaciones del “regionalismo abierto”. A esto se agrega —en parte como consecuencia de esa nueva situación—, un reconocimiento cada vez mayor de las insuficiencias de la integración regional.

A modo de ejemplo, en el caso de la CEPAL —que según vimos encabezó la propuesta de regionalismo abierto para la región—, en sus informes del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se ha venido plasmando un tono de creciente crítica hacia la situación que caracteriza la integración:

- En el capítulo III del *Panorama* de 2004-2005, que tiene como insumo al documento de Lima y Maldonado (2005), se califica a ese bienio como “crítico para la integración regional”: no se observan correcciones en los mecanismos de integración respecto a sus tradicionales falencias: debilidad de sus instancias de solución de controversias; adopción de normas comunitarias que no se incorporan a la legislación nacional o no se llevan a la práctica; carencia de una efectiva institucionalidad comunitaria; ausencia de coordinación macroeconómica y trato

inadecuado o inexistente de las asimetrías en el seno del esquema de integración (CEPAL, 2005).

- En el capítulo IV del *Panorama* de 2005-2006 se plantea que “la integración regional no puede permanecer por mucho más tiempo en un estado embrionario” y que la necesidad inmediata es perfilar una pronta readecuación de los esquemas de integración, evitando que se imponga una asimetría de compromisos más exigentes en los acuerdos realizados con los socios comerciales desarrollados que en los celebrados en el contexto subregional. Esta asimetría acentuaría el desinterés por la integración regional de los agentes económicos y daría lugar a tratamientos diferenciados.

El actual estancamiento de los procesos de integración en América Latina y el Caribe no responde a la mayor atención puesta por los países de la región a las negociaciones de acuerdos de libre comercio con terceros, sino más bien a los escasos progresos registrados y a la insuficiente voluntad política de los líderes de los bloques para seguir impulsándolos. Esta situación pone en serio peligro los logros obtenidos hasta el momento y va en detrimento de la identidad propia de los proyectos regionales (CEPAL, 2006).

Y en el capítulo III del *Panorama* de 2008-2009 se expone:

Los países de América Latina y el Caribe deberían redoblar sus esfuerzos por construir espacios regionales ampliados y emprender iniciativas de cooperación que permitan desplegar las sinergias de las diversas subregiones. La colaboración más estrecha dentro del Caribe, América del Sur y México-Centroamérica ya no será solamente un importante objetivo político, sino que planteará una serie de exigencias en el plano económico para insertarse en una economía global menos dinámica pero de mayor competencia y cada vez más estructurada en torno a cadenas regionales o subregionales de valor (CEPAL, 2009).

Paralelamente a esos y otros balances negativos, se han ido introduciendo nuevos objetivos, temas, preocupaciones y acciones en la integración regional, en parte a través de la readecuación de algunos de los esquemas preexistentes y, sobre todo, de la puesta en marcha nuevos procesos e instancias integradoras con definiciones generales y una amplitud geográfica y temática que contrastan claramente con lo sucedido en las últimas décadas y apuntan a la

aparición de una tercera y prometedora etapa de la integración latinoamericana y caribeña.

En orden cronológico, una primera instancia integradora a destacar es la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), que se puso en marcha por parte de Cuba y Venezuela en diciembre de 2005. Durante el quinquenio transcurrido desde ese entonces ha tenido un notorio proceso de desarrollo y consolidación, lo que se expresa tanto en la incorporación de otros siete países (Bolivia, 2006, Nicaragua, 2007, Dominica y Honduras, 2008 y Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda, 2009) como en la adopción en su seno de distintas iniciativas y en la diversificación y consolidación de su estructura institucional.

En los documentos fundacionales de la ALBA-TCP, el Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas y la Declaración Conjunta (Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA, 2004), firmados ambos en diciembre de 2004, se plasma una visión de la integración que difiere sustancialmente de lo que en ese ámbito venía ocurriendo en la región. En el Acuerdo se plantea una relación basada en los principios de solidaridad y en el desarrollo de los vínculos “que resulten más beneficiosos para las necesidades económicas y sociales de ambos países”, así como la elaboración de “un plan estratégico para garantizar la más beneficiosa complementación productiva” (empezó a concretarse con la firma de más de cuarenta acuerdos entre Cuba y Venezuela en abril de 2005), el intercambio de paquetes tecnológicos integrales, el trabajo conjunto y en coordinación con otros países latinoamericanos “para eliminar el analfabetismo en terceros países”, la ejecución de “inversiones de interés mutuo en iguales condiciones que las realizadas por entidades nacionales”, “la posibilidad de practicar el comercio compensado” y “el desarrollo de planes culturales conjuntos”, todo ello teniendo en cuenta “las asimetrías en lo político, social, económico y jurídico entre ambos países” y acompañado por la definición de un conjunto de acciones a desarrollar por cada uno.

Por su parte, en la Declaración Conjunta, luego de consignar su posición compartida de crítica respecto del Área de Libre Comercio de las Américas y de la integración latinoamericana —que “lejos de responder a los objetivos de desarrollo independiente y complementariedad económica regional, ha servido como un mecanismo para profundizar la dependencia y la dominación externa”— se afirma que “solo una integración basada en la cooperación, la

solidaridad y la voluntad común de avanzar todos de consuno hacia niveles más altos de desarrollo puede satisfacer las necesidades y anhelos de los países latinoamericanos y caribeños y, a la par, preservar su independencia, soberanía e identidad”. Se identifican entonces los siguientes doce “principios y bases cardinales del ALBA”: el comercio y la inversión no como fines sino como instrumentos para un desarrollo justo y sustentable, la aplicación de trato especial y diferenciado, la complementariedad económica, la cooperación y no la competencia entre los países participantes, planes especiales para los países menos desarrollados en la región —incluido un Plan Continental contra el Analfabetismo—, la creación de un Fondo de Emergencia Social, el desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre los países latinoamericanos y caribeños, acciones para propiciar la sostenibilidad del desarrollo, integración energética, fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia América Latina y el Caribe, defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región, medidas para que las normas de propiedad intelectual protejan el patrimonio de los países de la región y no se transformen en un freno a la cooperación entre ellos, y concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos de negociación de todo tipo.

Sobre esos principios, la ALBA-TCP ha ido avanzando en distintas direcciones, entre las que destacan la creación de empresas Grannacional, la puesta en marcha del Banco del ALBA y la concreción inicial del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), en el marco del cual en febrero de 2010 se produjo la primera operación comercial utilizando la nueva moneda.

Una segunda instancia integradora a destacar es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creada por doce países²⁹ el 23 de mayo de 2008 en Brasilia al firmarse un tratado constitutivo cuya ratificación está en proceso. En dicho tratado (Presidentes de América del Sur, 2008), se define como objetivo general de la Unión “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democra-

29 Los doce países miembros de UNASUR son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Uruguay, Surinam y Venezuela.

cia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

En el mismo tratado se identifican los siguientes objetivos específicos: a) el diálogo político; b) el desarrollo social y humano; c) la erradicación del analfabetismo y el acceso universal a una educación de calidad; d) la integración energética; e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región; f) la integración financiera; g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; h) el desarrollo de mecanismos para la superación de las asimetrías; i) la consolidación de una identidad sudamericana; j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; k) la cooperación en materia de migración; l) la cooperación económica y comercial; m) la integración industrial y productiva; n) la aplicación de políticas y proyectos tecnológicos comunes o complementarios; o) la promoción de la diversidad cultural y de la memoria, conocimientos y saberes de los pueblos de la región; p) la participación ciudadana; q) la coordinación entre organismos especializados de los Estados miembros para la lucha contra el terrorismo, la corrupción, las drogas, la trata de personas y otras amenazas; r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales; s) el intercambio de información y de experiencias en defensa; t) la cooperación para fortalecer la seguridad ciudadana; y u) la cooperación sectorial

Una tercera instancia que interesa destacar, es la futura Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuya creación fue en principio acordada en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada en Cancún, México, en febrero de 2010. Tuvo como antecedente inmediato a la I Cumbre de América Latina y El Caribe sobre Integración y Desarrollo (Brasil, diciembre de 2008) con la participación de treinta y tres países. En la Cumbre de Cancún, además de decidir la constitución de la comunidad, se definieron un conjunto de principios y valores en que se sustentará su funcionamiento y se estableció un programa de trabajo.

En lo que respecta a los principios y valores, en la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe (Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, 2010) se sostiene que la comunidad trabajará sobre la base de la solidaridad, la inclusión social, la equidad e igualdad de oportunidades, la complementariedad, la flexibilidad, la participación voluntaria, la pluralidad y la diversidad, y que deberá impulsar prioritariamente la integración regional para promover el desarrollo sostenible; auspiciar la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana

y caribeña en foros globales, y un mejor posicionamiento de la región ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional; fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales; promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre los organismos e instituciones subregionales e incrementar la capacidad para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo.

En lo que respecta al programa de trabajo, en la Declaración de Cancún se identifican veinte ámbitos o temas, con sus correspondientes líneas prioritarias de acción. Abarca lo siguiente: cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; crisis financiera internacional; comercio; energía; integración física en infraestructura; ciencia y tecnología; desarrollo social; seguridad alimentaria y nutricional; educación, salud y servicios públicos; cultura; migración; género; desarrollo sustentable; cambio climático; desastres naturales; derechos humanos; asuntos de seguridad; problema mundial de las drogas; terrorismo; y cooperación Sur-Sur (Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe, 2010a).

En suma, la integración latinoamericana atraviesa hoy por un momento de importantes definiciones. Se mezclan problemas, incertidumbres y tendencias al agotamiento de las modalidades todavía vigentes con otras de aparición de nuevos objetivos y modalidades enmarcados en cambios en el funcionamiento económico y político en un número importante de países. Hay claras señales de que el escenario hoy prevaleciente, así como el propio contexto mundial de crisis y de graves falencias en el orden económico internacional, está empujando a la aparición de una tercera etapa en la integración regional. Esa integración bien podría superar las insuficiencias que históricamente la han caracterizado y transformarse al fin en un instrumento puesto al servicio del desarrollo.

Bibliografía

- Allen, R. L. (1961) "Integration in Less Developed Areas". En: *Kyklos*, 14, fasc. 3.
- Andic, S. y S. Teitel (comps.) (1977) *Integración económica*, Lecturas 19, FCE, México, DF.

- Andic, F., S. Andic y D. Dosser (1977) “Una contribución a la teoría de la integración económica”. En: Andic, S. y S. Teitel (comps.) *Integración económica*, FCE, Lecturas 19, México, DF.
- Andriamananjara, S. (2000) “Regionalism and Incentives for Multilateralism”. En: *Journal of Economic Integration*, vol.1, no. 15, marzo.
- Andriamananjara, S. (2003) “Competitive Liberalization or Competitive Diversion? Preferential Trade Agreements and the Multilateral Trading System”, U.S. International Trade Commission, mayo.
- Balassa, B. (1961) *The Theory of Economic Integration*, Homewood.
- Baldwin, R. (1995) *A Domino Theory of Regionalism*, NBER Working Paper 4364.
- Baldwin, R. (1997) “The Causes of Regionalism”. En: *The World Economy*, vol. 20, n. 2.
- Banco Mundial (2000) *Trade Blocs. Policy Research Report*, Oxford University Press, Nueva York.
- Bhagwati, J. (1993) “Regionalism and Multilateralism: An Overview”. En: De Melo, J. y A. Panagariya (eds.) *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Bergsten, F. (1996) *Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st. Century*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper 96-15.
- Bergsten, F. (1997) “Open Regionalism”. En: *The World Economy*, vol. 20, no. 5.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002) *Progreso económico y social en América Latina. Informe 2002. Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*.
- Baumann, R., I. Bustillo, J. Heirman, C. Macario, J. Máttar y E. Pérez (2002) *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes*, CEPAL, Serie Comercio Internacional, no. 25, Santiago de Chile, septiembre.

-
- Bulmer-Thomas, V. (1998) “El Área de Libre Comercio de las Américas”. En: *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, Santiago de Chile, octubre.
- Burestanm Linder, S. (1977) “Uniones aduaneras y desarrollo económico”. En: Andic, S. y S. Teitel (comps.) *Integración económica*, Lecturas 19, FCE, México, DF.
- Burfisher M., Sherman Robinson y K. Thierfelder (2003) “Regionalism: Old and New, Theory and Practice”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional Agricultural Policy Reform and the WTO: Where Are We Heading?, Italia, junio.
- CEPAL (1950) *Estudio económico de América Latina 1949*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1952) *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre Integración y Reciprocidad Económica en Centroamérica*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1954) *Cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, Nueva York.
- CEPAL (1959) *El mercado común latinoamericano* (1959), Naciones Unidas, México, DF, julio.
- CEPAL (1975) *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, no. 4, Santiago de Chile.
- CEPAL (1982) *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL, no. 8, Santiago de Chile.
- CEPAL (1985) *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, Estudios e Informes de la CEPAL, no. 49, Santiago de Chile.
- CEPAL (1987) *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, Estudios e informes de la CEPAL, no. 63, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

- CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, enero.
- CEPAL (1997) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1997*, Santiago de Chile, 28 de noviembre.
- CEPAL (1999) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1998*, marzo.
- CEPAL (2001) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1999-2000*, Santiago de Chile, marzo.
- CEPAL (2003) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2001-2002*, Santiago de Chile, marzo.
- CEPAL (2005) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004. Tendencias 2005*, Santiago de Chile, agosto.
- CEPAL (2006) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 2005-2006*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2008*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional*, Santiago de Chile, agosto.
- Cooper, C. A. y B. F. Massell (1965) "Towards a General Theory of Customs Unions for Developing Countries". En: *Journal of Political Economy*, vol. 73, no. 5, octubre.
- Corden, W. M. (1995) "A Western Hemisphere Free Trade Area: Implications for Latin America". En: *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, BID/CEPAL, Washington D.C.
- Crawford, J. A. y S. Laird (2001) "Regional Trade Agreements and the WTO". En: *North American Journal of Economics and Finance*, vol. 12, no. 2.

-
- Dür, A. y G. Mateo (2004) *¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea*, WP, no. 233, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona.
- Durán Lima, J. y R. Maldonado (2005) *América Latina y el Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones*, CEPAL, Serie Comercio Internacional, no. 62, Santiago de Chile, diciembre.
- Ethier, W. (1998) "The New Regionalism". En: *The Economic Journal*, vol. 108, pp. 34-58.
- Ethier, W. (1998a) "Regionalism in a Multilateral World". En: *Journal of Political Economy*, vol. 106, no. 6.
- Guerra-Borges, A. (1999) "Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina". En: *Estudios Latinoamericanos*, a. VI, no. 11, enero-junio.
- Guerra-Borges, A. (2001) "¿Tiene futuro la integración de América Latina?". En: *Problemas del Desarrollo*, vol. 32, no. 137, IIEC/UNAM, México, DF.
- ILPES (1967) *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, Siglo XXI Editores, México, DF.
- Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe (2010) *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*, Cumbre de la Unidad, Cancún, México, 23 de febrero.
- Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe (2010a) *Declaración de Cancún*, Cumbre de la Unidad, Cancún, México, 23 de febrero.
- Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA (2004) "Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas y la Declaración Conjunta sobre la visita", La Habana, Cuba, 15 de diciembre.
- Johnson, H. (1957) "Discriminatory Tariff Reduction: a Marshallian Analysis". En: *Indian Journal of Economics*, julio.

- Johnson, H. (1960) "The Cost of Protection and the Scientific Tariff". En: *Journal of Political Economy*.
- Johnson, H. (1960a) "The Economic Theory of Customs Union". En: *Pakistan Economic Journal*.
- Johnson, H. (1965) "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions". En: *The Journal of Political Economy*, vol. 73, no. 3, junio.
- Johnson, H. (1993) "Regionalism vs. Multilateralism: Analytical Notes". En: De Melo, J. y A. Panagariya (eds.) *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Krugman, P. (1991) "Is Bilateralism Bad?". En: Helpman, E. y B. Razin (eds.) *International Trade and Trade Policy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Kuwayama, M. (1999) *Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: Survey of the Literature*, CEPAL, Serie Comercio Internacional, no. 4, Santiago de Chile, diciembre.
- Lipsey, R. (1957) "Trade Diversion and Welfare". En: *Economica*, XXIV, febrero.
- Lipsey, R. (1960) "The Theory of Customs Unions: A General Survey". En: *Economic Journal*, septiembre.
- Maldonado, R. (2003) *Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Comercio Internacional, no. 25, Santiago de Chile, agosto.
- Mead D. C. (1968) "The Distribution of Gains in Custom's Unions between Developing Countries". En: *Kyklos*, vol. XXI.
- Meade, J. (1953) *Problems of Economic Unions*, University of Chicago Press, Chicago.
- Meade, J. (1955) *The Theory of Customs Unions*, North Holland Publishing Company, Amsterdam.

-
- Meier, G. M. (1960) "Effects of a Custom Union on Economic Development". En: *Social and Economic Studies*.
- Mistry, P.S. (1995) "Open Regionalism: Stepping Stone or Millstone toward an Improved Multilateral System?". En: Jan Joost, T. (ed.) *Regionalism and the Global Economy: The Case of Latin America and the Caribbean*, The Hage, FONDAD.
- Ocampo, José Antonio (2000) *Pasado, presente y futuro de la integración regional*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Panagariya, A. y R. Findlay (1994) "A Political-Economy Analysis of Free Trade Areas and Customs Unions", *Policy Research Working Paper*, no. 1261, Banco Mundial, Washington, DC.
- Pizarro, R. (1999) *Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia-Pacific*, CEPAL, Serie Comercio Internacional, no. 6, diciembre.
- Presidentes de Venezuela y Cuba (2004) "Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas y la Declaración Conjunta sobre la visita", La Habana, 14 de diciembre.
- Prebisch, R. (1959) "El Mercado Común Latinoamericano", *Comercio Exterior*, no. 5, México, DF.
- Prebisch, R. (1961) *Marcha hacia el Mercado Común Latinoamericano*, ILPES, Santiago de Chile.
- Prebisch, R. (1963) *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, DF.
- Presidentes de América del Sur (2008) *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia, Brasil, 23 de mayo.
- Representantes Gubernamentales de los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004) *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana*, Cusco, 8 de diciembre.

- Rosales, O. (2006) “Crisis de la integración y convergencia de acuerdos comerciales”, *Notas de la CEPAL*, no. 46, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Rosenthal, G. (1991) “Un enfoque crítico a treinta años de integración en América Latina”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 113, mayo-junio.
- Rosenthal, G. (1993) “La integración regional en los años noventa”. En: *Revista de la CEPAL*, no. 50, Santiago de Chile, agosto.
- Rosenthal, G., A. di Filippo, E. Franco, J. Bascuñan, J. Durston, E. Porras, S. Palma, O. González Cravino, A. Ermida, A. Forman y M. Hopenhayn (1997 y 1998) *Aspectos sociales de la integración* (cuatro volúmenes), Secretaría Permanente del SELA, Serie Políticas Sociales, no. 14.
- Ruiz Caro, A. (2006) *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, no. 106, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Schiff, M. y A. Winters (2003) *Regional Integration and Development*, Banco Mundial, Washington, DC.
- SELA (1992) *La nueva etapa de la integración regional*, FCE, México, DF.
- Viner, J. (1950) *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York.
- Winters, L. A. (1996) “Regionalism *versus* Multilateralism”, Policy Research Working Paper, no. 1687, World Bank, International Economics Department, International Trade Division, Washington, DC.
- Zoellick, R. (2002) “Unleashing the Trade Winds”. En: *Revista The Economist*, 13 de diciembre.

Postneoliberalismo o cambio civilizatorio

ANA ESTHER CECEÑA

El fin del neoliberalismo

El neoliberalismo tocó fin definitivamente con la crisis estallada en 2008. No hay vuelta atrás. El mercado, por sí mismo, es autodestructivo. Necesita soportes y contenedores. La sociedad capitalista, arbitrada por el mercado, o bien se depreda, o bien se distiende. No tiene perspectivas de largo plazo.

Después de treinta años de neoliberalismo ocurrieron las dos cosas. La voracidad del mercado llevó a límites extremos la apropiación de la naturaleza y la desposesión de los seres humanos. Los territorios fueron desertificados y las poblaciones expulsadas. Los pueblos se levantaron y la catástrofe ecológica, con un altísimo grado de irreversibilidad, comenzó a manifestarse de manera violenta.

Los pueblos se rebelaron contra el avance del capitalismo bloqueando los caminos que lo llevaban a una mayor apropiación. Levantamientos armados cerraron el paso a las selvas; levantamientos civiles impiden la edificación de represas, la minería intensiva, la construcción de carreteras de uso pesado, la privatización del petróleo y el gas y la monopolización del agua. El mercado, solo, no podía vencer a quienes ya estaban fuera de su alcance porque habían sido expulsados y desde ahí, desde el no-mercado, luchaban por la vida huma-

na y natural, por los elementos esenciales, por otra relación con la naturaleza, por detener el saqueo.

El fin del neoliberalismo se inicia cuando la medida de la desposesión toca la furia de los pueblos y los obliga a irrumpir en la escena.

Los cambios de fase

La sociedad capitalista contemporánea ha alcanzado un grado de complejidad que la vuelve altamente inestable. De la misma manera que ocurre con los biológicos (Prigogine, 2006), los sistemas sociales complejos tienen una capacidad de reacción infinita y en gran medida impredecible frente a los estímulos o cambios. El abigarramiento con el que se edificó esta sociedad, resultado de la subsunción pero no de eliminación de sociedades diferentes, con otras cosmovisiones, costumbres e historias, multiplica los comportamientos sociales y las percepciones y prácticas políticas a lo largo y ancho del mundo. Con ello abre un espectro inmenso de sentidos de realidad y posibilidades de organización social.

La potencia cohesionadora del capitalismo ha permitido establecer diferentes momentos de lo que los físicos llaman equilibrio, en los cuales, a pesar de las profundas contradicciones de este sistema y del enorme abigarramiento que conlleva, disminuyen las tendencias disipadoras. No obstante, su duración es limitada. En el paso del equilibrio a la disipación aparecen constantemente las oportunidades de bifurcación que obligan al capitalismo a encontrar los elementos cohesionadores oportunos para construir un nuevo equilibrio o, en otras palabras, para restablecer las condiciones de valorización del capital. Pero siempre está presente el riesgo de ruptura, que apunta hacia posibles disloques epistemológicos y sistémicos.

Los *equilibrios* internos del sistema, entendidos como patrones de acumulación en una terminología más económica, son modalidades de articulación social sustentadas en torno a un eje dinamizador u ordenador. Uno de racionalidad complejo que, de acuerdo con las circunstancias, adopta diferentes figuras: en la fase fordista era claramente la cadena de montaje para la producción en gran escala y el Estado en su carácter de organizador social; en el neoliberalismo, el mercado; y en el postneoliberalismo es simultáneamente el Estado como disciplinador del territorio global, es decir, bajo el comando de su

vertiente militar, y las empresas como medio de expresión directa del sistema de poder, lo que subvierte los límites del derecho liberal construido en etapas anteriores del capitalismo.

Los postneoliberalismos y las bifurcaciones

La incertidumbre acerca del futuro lleva a caracterizarlo más como negación de una etapa que está siendo rebasada. Si la modalidad capitalista que emana de la crisis de los 70 —que significó una profunda transformación del modo de producir y de organizar la producción y el mercado—, fue denominada por muchos estudiosos como postfordista, hoy ocurre lo mismo con el tránsito del neoliberalismo a algo diferente que, si bien ya se perfila, todavía deja un amplio margen a la imprevisión.

El postfordismo se enuncia desde la perspectiva de los cambios en el proceso de trabajo y en la modalidad de actuación social del Estado; el neoliberalismo desde la óptica del mercado y del relativo abandono de la función socializadora del Estado. En cualquiera de los dos casos no tiene nombre propio; o es un *post* —y en ese sentido un campo completamente indefinido—, o es un *neo* —que delimita sin mucha creatividad— que hoy está dando paso a otro *post*, mucho más sofisticado. Este reúne las dos cualidades: post-neo-liberalismo. Se trata de una categoría con poca vida propia en el sentido heurístico, aunque a la vez polisémica. Su virtud, quizás, es dejar abiertas todas las alternativas al neoliberalismo —desde el neofascismo hasta la bifurcación civilizatoria—, pero son inciertas e insuficientes su fuerza y sus cualidades explicativas.

En estas circunstancias, para avanzar en la precisión o modificación del concepto es indispensable detenerse en una caracterización de escenarios, entendiendo que el espectro de posibilidades incluye alternativas de reforzamiento del capitalismo —aunque sea un capitalismo con más dificultades de legitimidad—; de construcción de vías de salida del capitalismo a partir de las propias instituciones capitalistas; y de modos colectivos de concebir y llevar a la práctica organizaciones sociales no capitalistas. Trabajar todos los niveles de abstracción y de realidad en los que este término ocupa el espacio de una alternativa carente de apelativo propio, o el de otras en situación de coexistencia sin hegemonismos, lo que impide que alguna otorgue un contenido específico al proceso superador del neoliberalismo.

El postneoliberalismo del capital

Aun antes del estallido de la crisis actual, ya eran evidentes los límites infranqueables a los que había llegado el neoliberalismo. La bonanza de los años dorados del libre mercado permitió expandir el capitalismo hasta alcanzar, en todos sentidos, la escala planetaria. Garantizó enormes ganancias y el fortalecimiento de los grandes capitales, quitó casi todos los diques a la apropiación privada, flexibilizó, precarizó y abarató los mercados de trabajo y colocó a la naturaleza en situación de indefensión. Pero después de su momento innovador, que impuso nuevos ritmos no solo a la producción y las comunicaciones sino también a las luchas sociales, empezaron a aparecer sus límites de posibilidad.

Dentro de estos, es importante destacar por lo menos tres, referidos a las contradicciones immanentes a la producción capitalista y su expresión específica en este momento de su desarrollo y a las contradicciones correspondientes al proceso de apropiación y a las relaciones sociales que va construyendo:

1. El éxito del neoliberalismo en extender los márgenes de expropiación, lo llevó a corroer los consensos sociales construidos por el llamado Estado de bienestar, pero también a acortar los mercados. La baja general en los salarios, o incluso en el costo de reproducción de la fuerza de trabajo en un sentido más amplio, fue expulsándola paulatinamente del consumo más sofisticado que había alcanzado durante el fordismo. La respuesta capitalista consistió en reincorporar el mercado a esta población, cada vez más abundante, a través de la producción de bienes precarios en gran escala. No obstante, dicha reincorporación no logra compensar ni de lejos el aumento en las capacidades de producción generadas con las tecnologías actuales, ni retribuir las ganancias esperadas. El grado de apropiación y concentración, el desarrollo tecnológico, la mundialización tanto de la producción como de la comercialización —es decir, el entramado de poder objetivado construido por el capital— no se corresponde con las dimensiones y características de los entramados sociales. Es un poder que empieza a tener problemas serios de interlocución.
2. Estas enormes capacidades de transformación de la naturaleza en mercancía, en objeto útil para el capital, y la capacidad acumulada de gestión económica, fortalecida con los cambios de normas de uso del territorio y de concepción de las soberanías, llevaron a una ca-

rrera desatada por apropiarse todos los elementos orgánicos e inorgánicos del planeta. Conocer las selvas, doblegarlas, monopolizarlas, aislarlas, separarlas en sus componentes más simples y regresarlas al mundo convertidas en algún tipo de mercancía fue, y es, uno de los caminos de afianzamiento de la supremacía económica; la ocupación de territorios para convertirlos en materia de valorización. Paradójicamente, el capitalismo de libre mercado promovió profundos cercamientos y amplias exclusiones, pero con un peligro: objetivar la vida es destruirla.

Con la introducción de tecnologías de secuenciación industrial, el conocimiento detallado de genomas complejos con vistas a su manipulación, los métodos de nanoexploración y transformación, la manipulación climática y muchos otros de los desarrollos tecnológicos que se han conocido en los últimos treinta años, se traspasó el umbral de la mayor catástrofe ecológica registrada en el planeta. Esta lucha del capitalismo por dominar la naturaleza e incluso intentar sustituirla de manera artificial, ha provocado la desaparición de un enorme número de especies, desequilibrios ecológicos y climáticos mayores y ha puesto en riesgo de extinción la propia humanidad, y con ella el capitalismo.

Pero quizás los límites más evidentes en este sentido se manifiestan en la escasez de los elementos fundamentales que sostienen el proceso productivo y de generación de valor como el petróleo, o la producción de la vida, como el agua, dilapidada por el mal uso al que ha sido sometida por el proceso capitalista. La paradoja, una vez más, es que para evitar o compensar la escasez se diseñan estrategias que refuerzan la catástrofe como la transformación de bosques en plantíos de soya o maíz transgénicos para producir biocombustibles, que rinden mucho menos y son tan contaminantes y predatorios como el petróleo.

El capitalismo ha demostrado tener una especial habilidad para saltar obstáculos y encontrar nuevos caminos. Sin embargo, los niveles de devastación alcanzados y la lógica con que avanza hacia el futuro permiten saber que las “soluciones” se dirigen hacia un callejón sin salida en el que incluso se van reduciendo las condiciones de valorización del capital.

3. Aunque el neoliberalismo ha sido caracterizado como momento de preponderancia del capital financiero, y eso llevó a hablar de un

capitalismo desterritorializado, en verdad se caracterizó por una disputa encarnizada por la redefinición del uso y la posesión de los territorios. Esto ha propiciado el redescubrimiento de sociedades ocultas en los refugios de selvas, bosques, desiertos o glaciares a donde no había llegado la modernidad. La puesta en valor de estos territorios ha provocado una ofensiva de expulsión, desplazamiento o recolonización de estos pueblos, que, evidentemente, se han levantado en contra.

Esto, junto con las protestas y revueltas originadas por las políticas de ajuste estructural o de privatización de recursos, derechos y servicios promovidas por el neoliberalismo, ha marcado la escena política desde los años 90 del siglo pasado. Las condiciones de impunidad en que se generaron los primeros acuerdos de libre comercio, las primeras desregulaciones, los despojos de tierras y tantas otras medidas impulsadas desde la crisis y reorganización capitalista de los 70 y los 80, cambiaron a partir de los levantamientos de los 90, cuando se produce una inflexión de la dinámica social que empieza a detener las riendas sueltas del neoliberalismo.

No bastaba con darle todas las libertades al mercado. Este funge como disciplinador o cohesionador en tanto mantiene la capacidad desarticuladora y las fuerzas sociales se reorganizan en correspondencia con las nuevas formas y contenidos del proceso de dominación. Tampoco podía ser una alternativa de largo plazo, en la medida en que la voracidad del mercado destruye las condiciones de reproducción de la sociedad.

El propio sistema se vio obligado a trascender el neoliberalismo al trasladar su eje ordenador desde la libertad individual (y la propiedad privada) promovida por el mercado hacia el control social y territorial, como medio de restablecer su posibilidad de futuro. La divisa ideológica del “libre mercado” fue sustituida por la “seguridad nacional” y una nueva fase capitalista empezó a abrirse paso con características como las siguientes:

1. Si el neoliberalismo coloca al mercado en situación de usar el planeta para los fines del mantenimiento de la hegemonía capitalista, —comandada por los Estados Unidos, en la nueva fase, que se abre junto con la entrada del milenio— la misión queda a cargo de los mandos militares que emprenden un proceso de reordenamiento interno, organizativo y conceptual, y uno a nivel planetario.

El cambio de situación del antes llamado mundo socialista ya había exigido un cambio de visión geopolítica correspondiente con un nuevo diseño estratégico de penetración y control de los territorios, recursos y dinámicas sociales de la región centroasiática. El enorme peso de dicha región para definir la supremacía económica interna del sistema impidió, desde el inicio, que esta fuera dejada solo guiar al derrumbe de la Unión Soviética y del muro de Berlín, podía hacer buenos negocios pero no condiciones de reordenar la región de acuerdo con los criterios de la hegemonía capitalista estadounidense. En la zona se empieza a perfilar lo que después se convertiría en política global: el comando militarizado del proceso de producción, reproducción y espacialización del capitalismo de los albores del siglo XXI.

2. Tal militarización atiende tanto a la potencial amenaza de otras coaliciones hegemónicas que dentro del capitalismo disputen el liderazgo estadounidense como al riesgo sistémico por cuestionamientos y construcción de alternativas de organización social no capitalistas. Sus propósitos son conservar las jerarquías del poder, asegurar las condiciones que sustentan la hegemonía y la contrainsurgencia. Supone mantener una situación de guerra latente muy cercana a los estados de excepción y una persecución permanente de la disidencia.

Estos rasgos nos llevarían a pensar rápidamente en una vuelta del fascismo, si no fuera porque se combinan con otros que lo contradicen y que estarían indicando las pistas para su caracterización más allá de los “neos” y los “posts”.

Las guerras, y la política militar en general, han dejado de ser un asunto público, no solo porque muchas de las contemporáneas se han enfocado hacia lo que se llama “Estados fallidos”. En ese sentido no son entre “Estados” sino de un Estado contra la sociedad de otra nación, porque aunque sea un Estado el que las emprende lo hace a través de una estructura externa que, una vez contratada, se rige por sus propias reglas y no responde a los criterios de la administración pública.

El *outsourcing*, recurrente en el capitalismo de nuestros días, tiene implicaciones muy profundas en el caso que nos ocupa. No se trata simplemente de privatizar una parte de las actividades del Estado sino de romper el sentido mismo de este. La cesión del ejercicio de la violencia de Estado a particulares coloca la justicia en manos privadas y anula el Estado de derecho. Ni siquiera

es un estado de excepción. Se ha vaciado de autoridad y al romper el monopolio de la violencia la ha instalado en la sociedad.

En el fascismo había un Estado fuerte capaz de organizar a la sociedad y de construir consensos; centralizaba y disciplinaba. Hoy apelar al derecho y a las normas establecidas colectivamente ha empezado a ser un disparate y la instancia encargada de asegurar su cumplimiento las viola de cara a la sociedad. Ver, si no, los ejemplos de Guantánamo o de la ocupación de Iraq.

Con la reciente crisis las instituciones capitalistas más importantes se han desfondado. El FMI y el Banco Mundial son repudiados hasta por sus constructores. Estamos entrando a un capitalismo sin derecho, sin normas colectivas, con un estado abiertamente faccioso; al capitalismo mercenario.

El postneoliberalismo nacional alternativo

Otra vertiente de superación del neoliberalismo es la que protagonizan hoy varios Estados latinoamericanos que se proclaman socialistas o en transición al socialismo y que han empezado a contravenir, e incluso revertir, la política neoliberal impuesta por el FMI y el Banco Mundial. Todas estas experiencias que se iniciaron disputando electoralmente la presidencia, aunque distintas entre sí, comparten y construyen en colaboración algunos caminos para distanciarse de la ortodoxia dominante. Bolivia, Ecuador y Venezuela, de diferentes maneras y con ritmos propios, impulsan políticas de recuperación de soberanía y de poder participativo, que se ha plasmado en las nuevas Constituciones elaboradas por sus sociedades.³⁰

La disputa con el FMI y el Banco Mundial ha determinado un alejamiento relativo de sus políticas y de las propias instituciones, al tiempo que se inicia la creación de una institucionalidad distinta, todavía muy incipiente, a través de instancias como el ALBA, el Banco del Sur, Petrocaribe y otras que, sin embargo, no marcan una pauta anticapitalista en sí mismas sino que apuntan, por el momento, a constituir un espacio de mayor independencia con respecto a la economía mundial, que haga propicia la construcción del socialismo.

30 Un caso muy distinto pero en abierta confrontación con el esquema dominante es el de Irán. Aunque allí no existe ninguna pretensión de transición hacia el socialismo, sería necesario estudiar con cuidado sus puntos de discordancia para entender cuál es su ruta de salida del neoliberalismo, si la hubiera.

Considerando que, aun sin tener certeza de los resultados, se trata en estos casos por lo menos de un escenario postneoliberal diferente y confrontado con el que desarrollan las potencias dominantes, es conveniente destacar algunos de sus desafíos y paradojas.

1. Para avanzar en procesos de recuperación de soberanía, indispensable en términos de su relación con los grandes poderes mundiales —ya sea que vengan tras facetas estatales o empresariales—, y para emprender proyectos sociales de gran escala bajo una concepción socialista, requieren un fortalecimiento del Estado y de su rectoría. Lo paradójico es que este Estado es una institución creada por el propio capitalismo para asegurar la propiedad privada y el control social.
2. Los procesos de nacionalización emprendidos o los límites impuestos al capital transnacional, pasándolo de dueño a prestador de servicios, o a accionista minoritario, marcan una diferencia sustancial en la capacidad para disponer de los recursos estratégicos de cada nación. La soberanía, en estos casos, es detentada y ejercida por el Estado, pero eso todavía no transforma la concepción del modo de uso de dichos recursos, al grado de que se estimulan proyectos de minería intensiva, aunque bajo otras normas de propiedad. Para un “cambio de modelo” esto no es suficiente, es un primer paso de continuidad incierta, si bien representa una reivindicación popular histórica.
3. El reforzamiento del interés nacional frente a los poderes globales o transnacionales va acompañado por una centralización estatal que no resulta fácilmente compatible con la plurinacionalidad postulada por las naciones o pueblos originarios, ni con la idea de una democracia participativa que acerque las instancias de deliberación y resolución a los niveles comunitarios.
4. Las Constituyentes han esbozado las líneas de construcción de una nueva sociedad. En Bolivia y Ecuador se propone cambiar los objetivos del “desarrollo” por los del “buen vivir”,³¹ lo que marca una diferencia fundamental entre la carrera hacia delante del desarrollo con la marcha horizontal e incluso circular del buen vivir, que

31 Al respecto se pueden consultar los nuevos textos constitucionales de Bolivia (2007) y Ecuador (2008), así como el artículo de Alberto Acosta (2008), presidente de la Asamblea Constituyente de Ecuador.

llamaría a recordar la metáfora zapatista de caminar al paso del más lento. La dislocación epistemológica que implica trasladarse al terreno del buen vivir coloca el proceso ya en el camino de una bifurcación societal y, por tanto, la discusión ya no es neoliberalismo o postneoliberalismo sino eso otro que ya no es capitalista y que recoge las experiencias milenarias de los pueblos pero también la crítica radical al capitalismo. Los apelativos son variados: socialismo comunitario, socialismo del siglo o socialismo en el siglo XXI, o ni siquiera socialismo, solo buen vivir, autonomía comunitaria u horizontes emancipatorios.

Ahora bien, la construcción de ese otro, que genéricamente podemos llamar el buen vivir, tiene que salirse del capitalismo pero a la vez transformar el capitalismo, con el riesgo, siempre presente, de quedar atrapado en el intento porque, entre otras razones, esta búsqueda se emprende desde la institucionalidad del Estado (todavía capitalista), con toda la carga histórica y política que conlleva.

El postneoliberalismo de los pueblos

Otro proceso de salida del neoliberalismo es el que han emprendido los pueblos que no se han inclinado por la lucha electoral, sobre todo porque han decidido distanciarse de la institucionalidad dominante. En este proceso, con variantes, se han involucrado muchos de los pueblos indios de América, aunque no solo. Su rechazo a la institucionalidad se sustenta en la combinación de bifurcaciones en relación la dominación colonial que hablan de rebeliones larvadas a lo largo de más de quinientos años, con las correspondientes a la dominación capitalista. Las naciones constituidas en el momento de la independencia de España y Portugal reprodujeron las relaciones de colonialidad interna y por ello no son reconocidas como espacios recuperables.

La resistencia y las rebeliones se levantan a veces admitiendo la nación, mas no el Estado, como espacio transitorio de resistencia, y otras saltando esta instancia para lanzarse a una lucha anticapitalista-anticolonial y por la construcción-reconstrucción de formas de organización social simplemente distintas.

Desde esta perspectiva el proceso se realiza en los espacios comunitarios, transformando las redes cotidianas y creando condiciones de autodetermi-

nación y autosustentación, siempre pensadas de manera abierta, en interlocución y en intercambio solidario con otras experiencias similares.

Recuperar y recrear formas de vida propias, humanas, de respeto con todos los otros seres vivos y con el entorno, con una politicidad libre y sin hegemonismos. Democracias descentradas. Este es el otro camino de salida del neoliberalismo, que sería muy empobrecedor llamar postneoliberalismo porque, incluso, es difícil de ubicar dentro del mismo campo semántico. Y todos sabemos que la semántica es también política y que incluso ahí es preciso subvertir los sentidos para que correspondan a los nuevos aires emancipatorios.

Lo que viene después del neoliberalismo es un abanico abierto con múltiples posibilidades. No estrechemos el horizonte cercándolo con términos que reducen su complejidad y empequeñecen sus capacidades creativas y emancipatorias. El mundo está lleno de muchos mundos con infinitas rutas de bifurcación. A los pueblos en lucha toca ir marcando los caminos.

Bibliografía

Acosta, A. (2008) “La compleja tarea de construir democráticamente una sociedad democrática”. En: *Revista Tendencia*, no. 8, Quito.

Asamblea Constituyente de Bolivia (2007) *Nueva Constitución Política del Estado* (documento oficial).

Constitución de la República de Ecuador (2008).

Prigogine, I. (2006) *El nacimiento del tiempo*, Tusquets, Buenos Aires.

Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda

LUIS REYGADAS Y FERNANDO FILGUEIRA

Introducción

Este texto está organizado en torno a tres ideas principales: 1) en años recientes los países latinoamericanos han experimentado una profunda crisis de incorporación creada por la combinación de las democracias electorales y las limitaciones (y logros) de la era del Consenso de Washington; 2) el “giro a la izquierda en América Latina representa la expresión política de esa crisis de incorporación; y 3) los gobiernos de izquierda están tratando de enfrentar esa crisis mediante diversas políticas que buscan reducir las desigualdades.³²

La desigualdad es una característica inherente a las sociedades contemporáneas. Pero existen buenas y malas desigualdades. Existen también desigualdades funcionales y disfuncionales para el desarrollo económico y social. América Latina se encuentra plagada de malas desigualdades —de capital humano,

32 Una versión previa de este texto fue publicada como “Inequality and the Incorporation Crisis: The Left’s Social Policy Toolkit”. En: Maxwell Cameron y Eric Hersberg (eds.) (2010) *Latin America’s Left Turns. Politics, Policies & Trajectories of Change*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, pp. 171-192.

renta proveniente no de innovación sino de monopolios o pactos políticos inter-élites, sistemas de protección excluyentes o duales, caracterizados por la cobertura fragmentada de servicios y bienes— y de niveles extremos de las mismas. El problema es que los actuales niveles y las formas de desigualdad de América Latina son simplemente incompatibles con cualquier ruta posible de desarrollo humano, y lo son porque, entre otras cosas, resultan incompatibles con el desarrollo económico.

De alguna forma, la desigualdad se ha expandido a un conjunto de dinámicas sociales, económicas y políticas que inhiben la constitución de círculos virtuosos entre las diferentes esferas del desarrollo. Así, la desigualdad económica afecta la formación o reproducción de sistemas políticos institucionalizados y con bases amplias de representación. La desigualdad que intensifica la distribución asimétrica del poder económico y político afecta negativamente el combate contra el acceso y manejo rentista de bienes públicos y de recursos como la propiedad. La desigualdad económica vuelve extremadamente compleja la construcción de modelos de protección social a los cuales los diferentes estratos presten lealtad, articulando alianzas que los sostengan, defendiendo prestaciones básicas de tipo universal y un sistema impositivo que permita financiarlas con ingresos genuinos del Estado.

Finalmente, la desigualdad económica se cristaliza en pautas de fecundidad y arreglos familiares polarizados, en donde el riesgo se concentra en las familias pobres y muy especialmente en sus niños. Dichas familias concentran el grueso de la reproducción biológica de los países. De esta forma, las desigualdades profundas y los Estados precarios son la marca distintiva del desarrollo latinoamericano. Ello con un agravante adicional: la desigualdad ha cumplido la mayoría de edad. No implica que los países empiezan a envejecer y al hacerlo tornan más rígidas sus estructuras de desigualdad. Y ello, al menos, por dos razones. La primera es que los Estados sociales tienden a concentrar su gasto en la tercera edad, con lo cual disminuye la porción del gasto que podría dedicarse a atacar las desigualdades de origen. Dicho en otras palabras: si gastamos dinero en el final de la vida de los individuos, es menos el impacto que tendremos sobre las formas de producción y reproducción de la desigualdad que si lo hacemos al inicio de su vida biológica y al inicio de su vida económica. En segundo lugar, la desigualdad se endurece cuando las tasas de fecundidad caen de forma desigual, ya que la reproducción biológica de los países pasa a descansar en sus sectores más pobres. El combate a la desigualdad, por su parte, requiere de políticas públicas estables, de largo plazo, que redefinen pactos fiscales y sociales. Para ello el funcionamiento de la democracia, su

calidad, estabilidad y capacidad de representar al tiempo que también logra postergar, diferir y agregar demandas es clave.

Durante los años 90 si bien las democracias electorales han persistido, y si bien no existieron regímenes abiertamente autoritarios, también es posible constatar, al menos, cuatro procesos que erosionaban la confianza en los regímenes democráticos, en su estabilidad, en su calidad y en definitiva en su sustancia.³³

- Muchos de los países de la región debieron enfrentar crisis políticas de enorme magnitud. Algunas se reencauzaron sin mayores problemas por las sendas democráticas, otras transitaron los peligrosos caminos de las democracias plebiscitarias o los autoritarismos “constitucionales”. Este desafío puede ser denominado como el de la *estabilidad liberal de la democracia*. En su base se encuentra no solo la premisa dahliana de reglas de juego acordadas para la disputa del poder por parte de las élites, sino también un muy importante déficit de representación de los actuales sistemas partidarios en muchos de los países de la región. Este es, precisamente, el segundo desafío.
- En efecto, en un conjunto nada menor de países se había producido un proceso creciente de apatía, desinterés y desconfianza por parte de los ciudadanos en los mecanismos democráticos y en algunos casos una abierta elección por los canales no partidarios ni electorales de expresión ciudadana. Estas expresiones en muchos casos han seguido parámetros organizados y esencialmente positivos en materia de incorporación ciudadana, en tanto en otros se han manifestado en forma anómica y violenta, afectando la estabilidad de los gobiernos electos, cuando no de los propios regímenes. Este desafío se sintetiza en la idea del *déficit de representación y participación y el problema de la anomia social y política de las masas*.
- La paradoja de la democracia en la segunda mitad del siglo es que en tanto esta significó alternativas distributivas y de poderes reales, la misma fue profundamente inestable. Luego de los años 80, con un fuerte proceso de deflación ideológica y una creciente aceptación de los límites de la transformación por parte de todos los actores partida-

33 Ya en 1996 estas percepciones de incompletitud democrática abundaban en los analistas políticos. Collier y Levitsky (1996), compilando los trabajos sobre democracia, identificaban más de 550 adjetivos que modificaban la noción de democracia.

rios relevantes, la democracia se ha tornado indudablemente más estable. Este problema puede ser definido como el de *ausencia de alternancia significativa*. Si bien esta pérdida de alternancia significativa también se encuentra presente en los países centrales, la misma se apoya sobre niveles de incorporación básica a las formas de ciudadanía civil y social con que América Latina no cuenta. La apatía o la anomia de la población de América Latina respecto a la política democrática, no es aquella que se manifiesta en las democracias afluentes. Su naturaleza era radicalmente distinta y respondía en buena medida a esta ausencia de sustancia en la alternancia, en tanto otra parte de la explicación descansaba en altos niveles de pobreza y desigualdad extrema que sigan a estas sociedades.

- La mayor parte de los países latinoamericanos presenta niveles de desigualdad y pobreza que casi dos décadas de democracia no han logrado abatir en forma significativa (en muchos casos ha aumentado la pobreza —o se ha mantenido en niveles inaceptablemente altos— y en casi todos ellos ha aumentado la desigualdad). Esto coloca un doble desafío al futuro democrático de la región: *fortalecer o más aún, construir las bases sociales de la democracia* y el de lograr demostrar a la ciudadanía una cierta *función social de la democracia*. Este último desafío no implica el logro de igualdad socioeconómica entre los ciudadanos, pero sí la demostración de que en el largo plazo la democracia busca proteger a las mayorías en contextos de crisis, e intenta lograr que las mismas se beneficien de períodos de expansión.

A inicios del nuevo milenio, la realidad ha cambiado, y aunque algunos de los riesgos están presentes o agazapados, es claro que el mapa arriba descrito se ha visto profundamente transformado. El “giro a la izquierda” en América Latina es una expresión política de lo que en la sociología política de los años 40 y 50 fue conocido como crisis de incorporación. Este tipo de crisis ocurre cuando la necesidad de interacción cooperativa en los mercados y en la política, así como la presión desde abajo en términos de demandas económicas, políticas y sociales, no están siendo atendidas por los patrones institucionales de incorporación y regulación. El contenido desborda los canales y muchas personas están excluidas y se sienten excluidas. En el período de la postguerra esta idea se aplicó para ayudar a explicar el surgimiento de líderes, movimientos y partidos populistas. La aparición de una clase trabajadora moderna, las crecientes demandas de una clase media —pequeña pero ruidosa— y la necesidad de dar cabida a grandes masas de migrantes rurales en regímenes

que permanecieron políticamente elitistas, económicamente limitados y socialmente excluyentes, crearon grandes tensiones políticas y sociales. El giro populista que dominó la política latinoamericana en esos años fue su más clara expresión. Pero lo que la literatura llamó entonces “populismo” expresaba un amplio abanico de respuestas políticas, menos homogéneas de lo que sugiere una simple etiqueta. Esto también es cierto para los cambios actuales.

De una manera que recuerda esos eventos históricos, podemos decir que en los años 90 se gestó una segunda crisis de incorporación en América Latina. En muchos de los procesos electorales de la primera década del siglo XXI esta segunda crisis dio a luz a sus descendientes políticos, consolidando lo que se conoce actualmente como el “giro a la izquierda” en la región. Este es un cambio que resultó de dos padres (democracias electorales ininterrumpidas y las deficiencias —y logros— de la era del Consenso de Washington).

Hoy en día los descendientes políticos de la segunda crisis de inclusión están dando sus primeros e inestables pasos hacia un cambio sustancial en las estrategias de desarrollo. Las cuatro áreas críticas de política en las que estas fuerzas serán probadas son el régimen de bienestar que están creando, el sistema fiscal que pongan en marcha para sostenerlo, el modelo regulatorio para los mercados internos (especialmente los mercados de trabajo) y el modelo de desarrollo de cara al mercado global. Estas cuatro opciones críticas existen hoy porque ha ocurrido un cambio mayor en el escenario político y en el menú de políticas posibles en la región. Durante la era del Consenso de Washington había muy poco margen de maniobra respecto a estos temas: en ese momento predominaba la idea de que los impuestos deberían ser indirectos y neutrales, que las políticas de bienestar deberían ser focalizadas para los pobres y basadas en los mercados para quienes pudieran pagar, que no debería haber tarifas, que deberían eliminarse los subsidios y que las relaciones laborales deberían ser descentralizadas, con la menor intervención posible del Estado. Haremos énfasis en los desafíos y las opciones emergentes en relación con el régimen de bienestar, pero tocaremos algunos aspectos de las otras dimensiones, en las que hoy existe un menú de opciones más amplio que en los años 90. También trataremos de mostrar cómo los diferentes países combinan diferentes portafolios de políticas para combatir la desigualdad y la exclusión social.

Este texto hace un recuento de las políticas seguidas por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. Estos gobiernos han puesto en práctica medidas de muy diversa índole, desde algunas similares a las que siguieron gobiernos de derecha y de centro (trans-

ferencias condicionadas) hasta otras que emulan con las políticas del gobierno socialista cubano — campañas de alfabetización, misiones de salud —, pasando por reformas tributarias, programas de empleo transitorio, impulso al desarrollo, políticas de reconocimiento de minorías, etc. Esta diversidad sugiere que son poco útiles las dicotomías que separan a la izquierda en dos corrientes, una tradicional o populista y otra moderna o socialdemócrata (Castañeda, 2006; Bartra, 2007). La realidad parece ser más compleja, porque hay más de dos izquierdas y porque en cada país se ha seguido un abanico de políticas heterogéneas y no un plan coherente y monolítico. Esa heterogeneidad refleja debates ideológicos y expresa las historias recientes de cada país, de las alianzas sociales, de la correlación de fuerzas y de los recursos con los que cuentan los gobiernos para combatir la desigualdad. Hay un incremento de la participación y expansión del menú de políticas públicas en casi la totalidad de América Latina, pero en cada país se ha producido con estilos de liderazgo diversos, formas de política y representación y participación diferentes y aun contenidos de *policies* marcadamente distintos. La divergencia en los modelos de izquierda presentes en la región guarda relación con la presencia de configuraciones nacionales que combinaron de forma distinta el desarrollo de las etapas de incorporación previas (“era MSI” y era “CW”). La evolución de los tipos de inserción económica internacional, los modelos de protección y regulación y los formatos de representación e incorporación política inciden en la forma que adoptan los sistemas de partidos en la nueva coyuntura y en la dirección que los emergentes gobiernos de izquierda le imprimen a su lucha contra la desigualdad y la exclusión social.

Para avanzar hacia una tipología que contribuya a comprender las similitudes y diferencias de las acciones que han seguido los gobiernos de izquierda, proponemos agruparlas en tres grandes estrategias; cada una pone en marcha un principio de igualdad diferente. La primera estrategia es la *liberal*, que pone en el centro la igualdad de oportunidades e incluye programas de transferencias condicionadas y formación de cuasi-mercados de servicios públicos. La segunda es la *socialdemócrata*, que hace énfasis en la igualdad de capacidades e impulsa derechos universales, reformas tributarias y programas de promoción al desarrollo. La tercera es la *populista radical*, que destaca la igualdad de resultados y promueve campañas sociales, redistribución de riquezas y fuerte intervención del Estado en la economía³⁴. A partir de esas tres estrategias, el

34 Existe una cuarta estrategia, la estrategia de *reconocimiento*, que pone en el centro la equidad y desarrolla acciones afirmativas para sectores tradicionalmente excluidos indígenas, negros, mujeres, etc.). Por limitaciones de espacio, no analizaremos aquí esa cuarta perspectiva.

Cuadro 1 muestra el amplio repertorio de las políticas de igualación utilizadas por los gobiernos de izquierda.

Cuadro 1:
Repertorio de estrategias contra la desigualdad utilizadas por los gobiernos de izquierda en América Latina

Estrategias PAÍSES	Populistas radicales: misiones, subsidios, control de precios, estatizaciones	Socialdemócratas: reformas tributarias, derechos universales, promoción del desarrollo	Liberales: Cuasi-mercados, transferencias monetarias condicionadas
ARGENTINA	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidios - Aumentos de salarios - Retenciones a exportaciones agrícolas - Control del tipo de cambio 	<ul style="list-style-type: none"> - Estímulo estatal a la demanda 	<ul style="list-style-type: none"> Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> - Campañas de alfabetización y salud - Renacionalización de hidrocarburos - Revolución agraria - Aumentos de salarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de derechos laborales y sociales. - Tarifa de la dignidad (electricidad) 	
BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> - Redistribución de tierras - Valorización del salario mínimo 	<ul style="list-style-type: none"> - PAC (Programa de aceleración del crecimiento) - Consejo de Desarrollo Económico y Social - PPP (Parcerías Público-Privadas) - Programas de micro créditos y micro desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> - ProUni (en tanto <i>voucher</i> educativo) - Reforma régimen de jubilaciones - Bolsa Familia y Hambre Cero
CHILE		<ul style="list-style-type: none"> - AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas). - Chile Crece Contigo - Pensiones (Bachelet 2008) - Subsidio preferencial a estudiantes de bajos ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> - Chile Solidario - Responsabilidad fiscal, reforma tributaria ligera - <i>Voucher</i> educativo - Pensiones (Lagos). - Cuasi-mercados de servicios públicos - Liberalización mercado de trabajo

ECUADOR	<ul style="list-style-type: none"> - “Declaratorias de emergencia” - Control de precios - Subsidio a harinas, fertilizantes y transporte - Subsidio a gas doméstico y gasolina - Aumentos de salarios a empleados públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan plurianual 2007-2010 - Hilando el desarrollo - Nutriendo el Desarrollo - Créditos 5-5-5 y micro crédito juvenil - “Tarifa de la dignidad” (electricidad) - Reforma fiscal progresiva (propuesta) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bono de Desarrollo Humano - Bono de Vivienda
NICARAGUA	<ul style="list-style-type: none"> - Campañas de alfabetización - Renacionalización de sistemas educativo y de salud. - Consejos de Poder Ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> - Educación y salud públicas gratuitas. - Reforma fiscal progresiva (propuesta) - Asociaciones Económicas para Pequeños y Medianos Empresarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Hambre Cero (ganado)
URUGUAY		<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Equidad. - Reforma tributaria - “Trabajo por Uruguay” - Consejos de salarios (mecanismo tripartita) - Reformas estructurales en educación y salud. 	<ul style="list-style-type: none"> - PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social)
VENEZUELA	<ul style="list-style-type: none"> - Misiones: alfabetización, salud, educación - Control centralizado de Petróleos de Venezuela - Nacionalización de hidrocarburos, telefónicas, cementeras, siderúrgicas, comunicaciones - Subsidios, control de precios y salarios - Consejos comunales 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción jornada de trabajo - Reconocimiento de derechos universales en educación, salud y seguridad social - Impulso a proyectos de desarrollo local - Cooperativas 	

La estrategia liberal: transferencias condicionadas y cuasi-mercados

La estrategia liberal argumenta que la desigualdad es resultado de diferencias en los activos de los individuos, y que el funcionamiento pleno de los mecanismos de mercado es la mejor alternativa para reducirlas, además de que estimularía a los actores a ser productivos, lo cual redundaría en crecimiento de la riqueza agregada en beneficio del conjunto de la sociedad. Propone eliminar o reducir al mínimo los subsidios y regulaciones, vistos como nocivos por considerar que generan conductas dependientes, rentistas y oportunistas. Se entiende a la educación como la piedra angular en el combate contra la desigualdad, ya que con ella los individuos podrán desenvolverse y competir en los mercados. Se basa en el principio de la libre competencia: los sujetos, en un terreno de juego parejo, tendrían igualdad de oportunidades. Los apoyos estatales deben reducirse al mínimo y focalizarse hacia los sectores más pobres.

Durante los años 80 y 90 muchos gobiernos de centro y derecha impulsaron esta estrategia. En cambio, muchas acciones de los gobiernos de izquierda pueden interpretarse como intentos de alejarse de ella. Sin embargo, en varios casos han adoptado medidas similares. Entre ellas, las más significativas son los programas de transferencias monetarias hacia los pobres y la creación de cuasi-mercados en el ámbito social.

Programas de transferencias monetarias condicionadas

En América Latina los gobiernos de centro o derecha iniciaron los programas de transferencias monetarias hacia los pobres (Honduras: PRAF II en 1990; México: PROGRESA en 1997 y Oportunidades desde 2001, Brasil: PETI en 1998, Bolsa Alimentación en 2000 y Bolsa Escolar en 2001; Ecuador: Bono Solidario en 1998 y Bono de Desarrollo Humano a partir de 2003; Nicaragua: Red de Protección Social en 2000; Colombia: Familias en Acción en 2001) (Serrano, 2005: 72-73). En la mayoría de los casos, se trató de transferencias condicionadas: las familias adquirirían el compromiso de asistencia de los hijos a la escuela y de la madre a revisiones médicas. Estos programas combinan la naturaleza monetaria de los sistemas tradicionales de transferencias, el carácter focalizado y condicionado de los sistemas de orientación liberal y el énfasis multisectorial de los programas sociales integrados.

Al existir como herramientas aceptadas en el repertorio de políticas sociales de la región, los nuevos gobiernos de izquierda retomaron, profundizaron o iniciaron programas de transferencias monetarias para los pobres. En muchas ocasiones aumentaron los montos de los apoyos, proporcionaron más beneficios o extendieron su cobertura. Es decir, se trató de un cambio sin modificación profunda de las políticas (Antía, 2008). En Brasil, el gobierno de Lula impulsó los programas Hambre Cero y Bolsa Familia, que para 2005 cubrían a más de siete millones de familias. En Chile, para combatir la pobreza extrema se lanzó en 2002 el programa Chile Solidario, que combina transferencias monetarias con aspectos promocionales, apoyo psicosocial y atención personalizada, cubriendo a 250 000 familias (Serrano, 2005:51-52). En Ecuador, el gobierno de Rafael Correa duplicó el monto del Bono de Desarrollo Humano de 15 a 30 dólares mensuales, aumentó su cobertura a discapacitados y duplicó el Bono de Vivienda de 1 800 a 3 600 dólares (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 98). En Nicaragua, Daniel Ortega implementó el programa “Hambre Cero”, mediante el cual se entregan animales de cría a mujeres de familias pobres.

Una variante de las transferencias condicionadas son los programas de apoyo monetario a personas desempleadas. En Argentina, donde el desempleo alcanzó tasas superiores al 20%, el gobierno desarrolló programas de gran envergadura dirigidos a los desocupados. En medio de una profunda crisis económica y política, en 2002 se puso en marcha el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que para agosto de 2003 cubría a casi dos millones de personas, superando con creces a programas previos similares (Golbert, 2004: 23-25). Se fijaron contraprestaciones —por ejemplo, trabajo comunitario—, pero ha sido muy difícil vigilar su cumplimiento. Originalmente pretendía ser un programa universal y transitorio, pero se volvió permanente y no logró la cobertura universal, sino aproximadamente de 70% de los desempleados. Esta limitación dio pie a que los planes se distribuyeran de manera clientelar a través de intermediarios (aproximadamente 15% a organizaciones de piqueteros y el resto por medio de punteros políticos). Este plan surgió en un contexto de intensa movilización social y, a diferencia de otros programas de transferencias que utilizan un lenguaje asistencialista o de formación de capital humano, recurre a un discurso de justicia social.

En Uruguay se estableció un programa para atender situaciones críticas no necesariamente asociadas al desempleo, llamado PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social), puesto en marcha en 2005 por Tabaré Vázquez. Además del Programa de Ingreso Ciudadano (transferencias de 56 dó-

lares mensuales a cada familia elegible), incluyó otras vertientes, entre ellas las de empleo transitorio (Trabajo por Uruguay), alimentación, emergencia sanitaria, educación en contexto crítico, asentamientos precarios y alojamiento a personas en situación de calle (Svalestuen, 2007). También utiliza un discurso de derecho a la inclusión y fue un programa transitorio, sustituido en 2007 por el Plan de Equidad.

Con estas acciones los gobiernos de izquierda han mostrado inercia con respecto a programas similares instrumentados por otras fuerzas políticas, sin romper totalmente con su carácter residual, asistencialista y clientelar. La novedad estriba en que se aumenta la cobertura o el monto de los apoyos, se incluyen otras vertientes y, en algunos casos, se utiliza un lenguaje de derechos económicos y sociales. Los resultados de los programas de transferencias condicionadas son mixtos (Cohen y Franco, 2006; Villatoro, 2008). Son eficaces en hacer llegar recursos a los sectores más pobres, pero tienen el riesgo de estigmatizar a los beneficiarios, quienes tienen que preservar su “cultura de la pobreza” para seguir siendo candidatos potenciales a recibir los apoyos (Hevia, 2007). Otra limitación es el costo de oportunidad: los recursos dejan de utilizarse en otros programas que podrían generar mejores resultados. En el caso de Brasil, Lena Lavinas ha documentado un *trade-off* entre los programas de transferencias de renta y la inversión pública en infraestructura social (vivienda, saneamiento, salud, educación), de modo que pese a que con Bolsa Familia han mejorado los ingresos de los pobres, se ha estancado o deteriorado su acceso a diversos satisfactores básicos (Lavinas, 2009).

Resulta finalmente importante marcar la importancia relativa de estos programas en la estructura fiscal de los Estados sociales latinoamericanos. Más allá de que han monopolizado buena parte de la atención general, técnica y académica, ellos no representan en general más que 1% o 2% del PBI, y en general no alcanzan a más del 10% del gasto social total de los países (CEPAL, 2005). Menos atención, recientemente, han recibido los cambios en los grandes pilares de la política social: educación, salud y seguridad social.

Cuasi-mercados en educación, salud y seguridad social

Otra vertiente de la estrategia liberal ha sido el fomento de cuasi-mercados en el ámbito social. El caso prototípico son las reformas sociales de los gobiernos de la concertación en Chile: se reformó el sistema de pensiones para vincular más el monto de la pensión con el desempeño en el mercado de trabajo,

se introdujo el *voucher* educativo para incrementar la competencia entre las escuelas y se liberalizó el mercado de trabajo. Estas y otras medidas estimularon el crecimiento económico y contribuyeron a reducir la pobreza en Chile más que en ningún otro país latinoamericano, pero no han tenido el mismo éxito en el campo de la desigualdad, que es una de las más altas de la región (coeficiente de Gini de 0,57).

En Brasil el gobierno de Fernando Henrique Cardoso impulsó reformas de mercado en salud y educación, pero el de Lula las continuó y adoptó nuevas medidas de corte liberal como la reforma en el régimen de pensiones y el programa ProUni, que otorga un *voucher* educativo para facilitar el ingreso de estudiantes de bajos recursos y miembros de minorías a las universidades privadas (Turra, 2007: 84 y 93).

¿Por qué algunos gobiernos de izquierda han seguido estrategias liberales y continuado los programas focalizados antipobreza y modelos de cuasi-mercados, en lugar de combatir la desigualdad mediante programas universales, más acordes con su ideología? Es probable que se deba a la combinación de varios factores: 1) la inercia institucional, ya que encontraron en marcha esos dispositivos y podían continuarlos y ampliarlos con relativa facilidad, sin hacer ninguna reforma estructural; 2) la adaptación y aprendizaje, porque algunos programas focalizados —y especialmente algunas lógicas de cuasi-mercado— demostraron ser útiles o al menos ajustables en tanto escalones y pasos hacia modalidades estructuralmente más distributivas, como en el caso de PANES en Uruguay, salud y *vouchers* educativos en Chile, y Bolsa Familia en Brasil; 3) las limitaciones en los recursos: los programas focalizados son más baratos que los universales; 4) la conveniencia política: otorgan gran legitimidad a bajo costo; y 5) la escasa oposición, toda vez que son aceptados por las fuerzas de centro y derecha: no entran en contradicción con las políticas neoliberales y aparecen más como medidas residuales que como derechos que puedan ser demandados al Estado. Era una de las estrategias más fáciles de seguir con pocos recursos y menores costos políticos. Otras opciones más acordes con la línea programática de las izquierdas, como una reforma tributaria progresiva, la transformación profunda de los sistemas de salud y educación para garantizar derechos universales o la redistribución masiva de riquezas, requieren mayor fuerza política y mayores recursos económicos, como se verá al analizar las siguientes estrategias.

La estrategia socialdemócrata

En América Latina el fortalecimiento de una alternativa socialdemócrata es un fenómeno novedoso (Lanzaro, 2007). Históricamente han tenido mayor relevancia otras izquierdas de corte nacionalista, populista o socialista. Existe una amplia polémica sobre si pueden considerarse socialdemócratas los gobiernos de Tabaré Vázquez, Ricardo Lagos, Michele Bachelet o Lula da Silva. Presentan muchas diferencias con las socialdemocracias europeas. No se basan en las mismas alianzas de clase ni en las mismas instituciones del Estado social, además del peso que tienen en América Latina los liderazgos políticos de corte populista. No obstante, el crecimiento de la clase media a lo largo del siglo xx, los reajustes ideológicos después de la caída del muro de Berlín y la globalización y, sobre todo, la consolidación de los sistemas de partidos y la participación electoral de la izquierda durante las últimas décadas crearon las condiciones para el fortalecimiento de tendencias socialdemócratas, más gradualistas y con mayor compromiso con la democracia representativa y las reglas del mercado.

En relación con la lucha contra la desigualdad, la estrategia socialdemócrata se caracterizaría por la construcción gradual de instituciones más igualitarias mediante la regulación moderada del mercado y el acento en la igualación de capacidades. Dentro de esta estrategia destacan en los últimos años los intentos por establecer políticas sociales universalistas, las reformas tributarias y las políticas de fomento al desarrollo.

¿Hacia un nuevo universalismo?

Uno de los postulados históricos de la izquierda es garantizar el ejercicio universal de derechos económicos, sociales y culturales mediante la creación de un umbral de ciudadanía que otorgue igualdad en el acceso a satisfactores básicos. En general, los gobiernos de izquierda utilizan el lenguaje de los derechos universales, pero todavía están muy lejos de alcanzarlos. Hay, sin embargo, algunas acciones orientadas en esa dirección.

El Plan de Equidad, lanzado en septiembre de 2007 por el gobierno de Uruguay, parece ser la propuesta más articulada de una política de derechos sociales universales. Sustituye al PANES, pero combina los elementos asistenciales y de corto plazo de este con el intento de reconstruir y actualizar el Estado social. Se destacan las propuestas de reformas de los sistemas de salud

y educación, que junto con la reforma tributaria y la ampliación de las pensiones, buscan crear una red de protección social y de servicios básicos para todos los ciudadanos, desde el nacimiento hasta la muerte. Llamen la atención las medidas que pueden tener un impacto importante en la reducción de las desigualdades: un sistema de prestaciones sociales no contributivas que abarcará a 95% de las familias por debajo de la línea de pobreza, el crecimiento sustantivo de la educación preescolar, la ampliación del beneficio jubilatorio y un conjunto de acciones para mejorar la educación en todos sus niveles. El diseño del plan apunta hacia una estrategia socialdemócrata de universalismo básico y ampliación gradual de las prestaciones sociales no contributivas (Andrenacci y Repetto, 2006; Filgueira *et al.*, 2005).

En Chile se observa un deslizamiento, si bien lento y zigzagueante, desde posiciones liberales hacia una orientación más socialdemócrata. Desde el período de Lagos se incorporó el lenguaje de los derechos en los programas sociales. En el ámbito de la salud se estableció el sistema AUGE (Acceso Universal con Garantía Explícitas), el cual determina las enfermedades y patologías que serán atendidas de manera universal, con derechos perseguibles en tribunales (Serrano, 2005: 38; Waissbluth, 2006: 42-46). Con el gobierno de Bachelet se inició el programa Chile Crece Contigo, un sistema de protección integral a la infancia, desde la gestación hasta los cuatro años, de carácter universal pero con apoyos focalizados a los sectores que tienen una vulnerabilidad mayor (el 40% más pobre de la población). El planteamiento es que al lograr una mayor equidad en esa etapa crucial se puede aspirar a una mayor igualdad de capacidades para el desenvolvimiento futuro en el sistema educativo y en el mercado de trabajo. En 2008 el Congreso aprobó la reforma al sistema de pensiones, que garantiza una jubilación básica de 136 dólares mensuales y aumentará a 170 dólares en 2009. Se trata de una medida que introduce una desmercantilización moderada en el marco de un esquema de pensiones en el que sigue predominando un esquema liberal.

En Nicaragua se establecieron servicios de educación y salud de carácter gratuito, pero operan en condiciones muy precarias (Tellez, 2007). En Venezuela hay un reconocimiento constitucional a derechos universales en materia de educación, salud y seguridad social, aunque está por verse si se logra crear una arquitectura institucional que garantice el acceso duradero a los satisfactores básicos.

Reformas tributarias

Las reformas tributarias son una pieza clave en las estrategias socialdemócratas para buscar la igualdad, si bien en América Latina se ha avanzado poco en ese terreno. En Uruguay se aprobó en 2006 una reforma tributaria que incluyó mayor progresividad de los impuestos directos, aunque sus críticos señalan que gravó los ingresos de las personas, pero no avanzó sobre la herencia ni las utilidades de las empresas. Daniel Ortega anunció la intención de realizar una reforma tributaria progresiva en Nicaragua, pero no ha podido concretarla. En Ecuador se tiene proyectada una reforma tributaria que elevaría la tasa de impuestos directos a los sectores de mayores ingresos de 25% a 35%.

Hasta la fecha, ninguno de los gobiernos de izquierda en la región ha logrado una alianza social que le permita hacer una reforma tributaria profunda, que otorgaría al Estado recursos para encarar programas sociales de largo aliento para reducir sustancialmente la desigualdad de ingresos. En la mayoría de los casos, la carga tributaria representa una proporción pequeña del PIB y dicha carga es distribuida en forma regresiva. En los casos en que esta proporción es mayor, el gasto social tiende a ser alto, pero no particularmente progresivo. Ello se debe a que los países con mayor recaudación tienden a ser aquellos con mayor gasto en seguridad social, en general el menos progresivo de los gastos sociales.

Un problema endémico en América Latina es que las transferencias públicas de renta son muy reducidas (como promedio 5,7% del PIB), además de que muchas tienen rasgos regresivos, en especial en el caso de las pensiones, sistemas de seguridad social y gasto educativo en educación media y universitaria. Los programas de transferencias monetarias han sido mucho más progresivos, pero su monto y su cobertura son limitados. Representan, como promedio, solo 1,4% del PIB (Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006: 2)

Otras medidas redistributivas de menor alcance, pero de amplio impacto político, han consistido en la aplicación de criterios de progresividad en el cobro de los servicios públicos. En Bolivia y Ecuador se han implantado “tarifas de la dignidad” en el servicio eléctrico, mediante las cuales se cobran cuotas más altas a los sectores de mayor consumo y se subsidia a la población de menor consumo.

Políticas de fomento al desarrollo

Con la llegada de gobiernos de izquierda se ha roto el tabú neoliberal que restringía y satanizaba las acciones estatales de promoción al desarrollo. Quizás el gobierno de Correa, en Ecuador, es el que más énfasis ha puesto en los programas de fomento al desarrollo. Estableció un plan plurianual de desarrollo 2007-2010, creó la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria, ha incrementado la inversión en pequeñas obras de infraestructura, el programa de microcrédito 5-5-5 (5 000 dólares a cinco años con 5% de interés), impulsó un programa de microcrédito juvenil y ha apoyado la formación y consolidación de microempresas y pequeñas empresas mediante los programas “Hilando el Desarrollo” (fabricación de uniformes escolares) y “Nutriendo el Desarrollo” (apoyo a pequeños productores de leche).

En Brasil se diseñó el PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento), se creó el Consejo de Desarrollo Económico y Social, se dan subsidios a la iniciativa privada para que invierta en obras de infraestructura y se ha impulsado la colaboración entre el gobierno y los empresarios por medio de las PPP (Parcerías Público-Privadas) (Turra, 2007: 95-97). En Argentina se estimuló la demanda para contribuir a la reactivación de la economía después de la crisis de 2001-2002. En Nicaragua se han formado asociaciones económicas para pequeños y medianos empresarios. En Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela se han impulsado proyectos de desarrollo local y programas de microcrédito.

Una novedad interesante respecto al viejo desarrollismo es que en algunos casos se introducen modalidades más participativas y descentralizadas en los programas de desarrollo local. En Uruguay participaron ONG en la instrumentación del PANES y después en la del Plan de Equidad; en Brasil y Ecuador se impulsa la economía social con esquemas participativos; en Bolivia se están apoyando iniciativas económicas comunitarias y familiares.

El gran reto de la estrategia socialdemócrata en materia de igualdad es el tránsito hacia sistemas de educación, salud y seguridad social de cobertura universal que superen el enfoque residual y asistencialista de las transferencias condicionadas y el carácter discrecional y clientelar de las campañas sociales, así como el carácter fragmentado, estratificado y corporativista de los viejos sistemas de salud y seguridad social. Hasta el momento ninguno de los gobiernos de izquierda en América Latina ha logrado avanzar de manera decidida en ese terreno. Se han enfrentado a la oposición de los sindicatos y a la resistencia de las clases medias y altas hacia reformas del sistema de protección

social y reformas tributarias profundas que le otorguen viabilidad financiera y equidad a los sistemas de bienestar.

A los ojos de muchos latinoamericanos, las posturas socialdemócratas no se distinguen demasiado de las políticas liberales. Piensan que hacen demasiadas concesiones a los sectores privilegiados y avanzan muy despacio en sus programas sociales. Por eso ven con simpatía otras opciones más radicales.

La estrategia populista radical: campañas sociales, impuestos a la exportación, subsidios, control de precios, estatizaciones

Después de lo que Rafael Correa llamó “la larga noche neoliberal”, en varios países de América Latina se observa una mayor presencia del Estado en el control de la economía y un renovado énfasis en la distribución del ingreso. Una característica distintiva de algunos de los nuevos gobiernos de izquierda es su postura radical en torno a la captura y distribución de la riqueza, en particular en un contexto en el que se han elevado las rentas extraordinarias por los altos precios de diversos productos primarios (petróleo, gas natural, metales, productos agropecuarios). Consideran que el mejor dispositivo de igualación es la intervención del Estado para redistribuir la riqueza y compensar los desequilibrios creados por los mercados. Dentro de esta estrategia se destacan medidas como las campañas sociales, los gravámenes a la exportación, los subsidios, los controles de precios y salarios y las estatizaciones.

Campañas sociales

Varios gobiernos de América Latina han organizado campañas intensivas para combatir la pobreza y la exclusión en zonas rurales y urbanas marginadas. El caso paradigmático es el de Venezuela, pero se han seguido políticas similares en Bolivia, Ecuador y Nicaragua. El gobierno de Hugo Chávez, apoyado en los altos precios del petróleo, ha canalizado cuantiosos recursos a las campañas cívico-militares conocidas como “misiones”, entre las que se destacan la “Misión Robinson” (alfabetización de dos millones de personas), la “Misión Robinson II” (educación primaria para recién alfabetizados), la “Misión Ribas” (secundaria para adultos), la “Misión Sucre” (apoyo a estu-

diantes de clase media y baja de las universidades), la “Misión Barrio Adentro” (módulos de atención primaria a la salud), la “Misión Sonrisa (atención odontológica), la “Operación Milagro” (operaciones gratuitas para recuperar la vista), la “Misión Alimentación” (comercialización de productos de primera necesidad) y la “Misión Zamora” (entrega de tierras, financiamiento, capacitación y otros servicios a campesinos) (Lander, 2007:54-57). Al igual que las transferencias monetarias, las campañas sociales buscan legitimación política, pero con dispositivos diferentes. No tienen un carácter residual o focalizado. Son programas estratégicos a los que se han destinado recursos muy cuantiosos, y cubren una gama más amplia de beneficios y servicios, incluyendo aspectos no monetarios. Además, han impulsado instancias de organización popular, en particular la formación de veinte mil Consejos Comunales. Aunque algunas de las acciones son similares a las de las políticas antipobreza de gobiernos más moderados, se acompañan de un discurso radical que crea otros significados y genera otras expectativas. Margarita López Maya, intelectual crítica del chavismo, señala que muchos venezolanos que antes estaban excluidos de la participación social y política “ahora se sienten como ciudadanos completos” (Robinson, 2008:12). Por último, su carácter cívico militar no se apoya tanto en las antiguas instituciones del Estado venezolano, sino se está creando una nueva institucionalidad dirigida desde la presidencia, con una relación corporativa y clientelar.

Millones de venezolanos se han beneficiado de los programas de alfabetización, apoyo a la salud y alimentación popular. Sin embargo, estos programas sociales tienen dos serias limitaciones. Por un lado, no se sustentan en un Estado y una economía eficientes, sino en la bonanza petrolera que disfraza la ineficacia de una administración con grandes dosis de corrupción y manejada con criterios de rentabilidad política. Por otra parte, pese a la retórica revolucionaria, las políticas sociales del gobierno de Chávez parecen seguir una línea asistencialista. Esto se refleja no solo en los nombres de algunos programas, con claros ecos militares y religiosos (“Misiones”, “Operación Milagro”, “Operación Sonrisa”), sino también en los contenidos y las formas de los mismos, que aparecen como dádivas que el todopoderoso presidente concede a los pobres, en especial a quienes le son fieles (Gratius, 2006). Existen intensas polémicas en torno a la eficacia de las misiones para reducir la pobreza y la desigualdad. Sus partidarios señalan que los beneficios sociales son muy amplios y que se están sentando las bases de una nueva política social que garantiza derechos sociales universales (Lander, 2007:57). Pero sus críticos argumentan que los beneficios se ven contrarrestados por la persistencia del desempleo, la escasez de productos básicos y el aumento de la inflación. Reco-

nocen que la pobreza disminuyó de 54% de la población en 2003 a solo 27,5% en 2007, pero señalan que se debió al incremento del PIB por el aumento de los precios del petróleo, además de que el coeficiente de Gini aumentó de 0,44 en el año 2000 a 0,48 en 2005 (Rodríguez, 2008).

Bolivia, Ecuador y Nicaragua han iniciado campañas sociales similares a las de Venezuela, con apoyo de los gobiernos cubano y venezolano, aunque con menos recursos y con un espectro más reducido. En Bolivia la campaña de alfabetización, iniciada en 2006, ya alcanzó su primer gran logro: en marzo de 2008 se anunció que el departamento de Oruro se convirtió en el primer distrito libre de analfabetismo y que se esperaba conseguir pronto la meta de erradicar el analfabetismo en todo el país. Se han organizado campañas de salud en zonas rurales y marginadas y se inició un programa de distribución de tierras que busca impulsar una revolución agraria basada en la agricultura familiar y comunal (Orellana, 2006; Stefanoni, 2006). En Ecuador se han hecho “Declaratorias de Emergencia” para atender problemas sociales por fuera de la capacidad institucional instalada, muy ligadas a la lógica política de ganar soportes para la Asamblea Constituyente (Ramírez y Minteguiaga, 2007). El gobierno de Correa emprendió una campaña de alfabetización que en marzo de 2008 logró la certificación de la provincia amazónica de Pastaza como primer territorio libre de analfabetismo. En Nicaragua, el gobierno de Daniel Ortega inició una campaña de alfabetización y ha impulsado la formación de “Consejos de Poder Ciudadano” como instancias de democracia directa a partir de la cual también se pueden impulsar diversos programas sociales (Robinson, 2008). Estos organismos han encontrado oposición del poder legislativo, que ha tratado de restringir sus alcances y atribuciones, además de que los críticos señalan su carácter clientelar y autoritario (Téllez, 2007).

Gravámenes a la exportación

Una de las limitaciones de la conducción neoliberal fue que las actividades más dinámicas en el nuevo modelo exportador gozaban de numerosos beneficios fiscales: exenciones, tasas impositivas muy bajas, subsidios. Ejemplos claros serían las facilidades fiscales para empresas maquiladoras en México y Centroamérica o los bajos impuestos a la exportación de materias primas en América del Sur. Por contraste, varios gobiernos de izquierda han impulsado gravámenes a la exportación. En Bolivia, el gobierno de Evo Morales invirtió los porcentajes de gravamen a los hidrocarburos: si antes las empresas se que-

daban con 82% de las utilidades y pagaban 18% de impuestos, después se estableció un impuesto de 82%. Esto se ha formulado como un proyecto de “capitalismo amazónico-andino” que busca transferir excedentes de la producción y exportación de hidrocarburos hacia la economía familiar y comunitaria (Stefanoni, 2006). En Argentina, el gobierno de Duhalde fijó un sistema de retenciones de 35% a la exportación de productos agropecuarios, continuado después por el gobierno de Néstor Kirchner. En el caso de Venezuela, el alto precio del petróleo ha brindado al gobierno de Hugo Chávez cuantiosos recursos que han servido para financiar programas sociales e incluso para apoyar a gobiernos y organizaciones afines de otros países. En Ecuador, desde que era ministro de economía Rafael Correa impulsó la reorientación de los ingresos petroleros hacia el gasto social, política que continuó desde la presidencia. El gasto social en ese país aumentó 15%, pasando de 5,3% del PIB en 2006 a 6,1% en 2007 (Ramírez y Minteguiga, 2007).

La política de gravar fuertemente las exportaciones otorga popularidad a los gobiernos de izquierda, pero también ha enfrentado resistencias de una parte de las clases medias, de los empresarios y de las corporaciones transnacionales. En Bolivia esto se mezcla con los conflictos entre el gobierno de Evo Morales y las provincias en donde se produce la mayor parte del gas, que han impulsado políticas autonómicas. En Argentina, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner modificó el sistema de retenciones a la exportación de productos agropecuarios al introducir un esquema móvil en función de los precios, que elevó la proporción del gravamen (en el caso de la soya pasó de 35% a 44% y por momentos a 48%), lo que desató en marzo de 2008 una serie de intensas protestas de los productores agropecuarios, apoyados por sectores de clase media, que culminaron el 17 de julio de 2008 en una histórica votación en el Senado rechazando la propuesta de la Presidenta, a la que le asestó un severo revés político. En Venezuela y Ecuador también ha habido reclamos contra los gravámenes a la exportación. Muchas veces decretar un impuesto a las exportaciones resulta más sencillo que construir consensos para una reforma tributaria de largo aliento. Es una medida fácil y vistosa, que con frecuencia se acompaña de un igualitarismo discursivo —se le cobra a los ricos exportadores para darle a los pobres—, pero puede tener el inconveniente de castigar más a sectores productivos, dejando al margen a capitales rentistas y especulativos (Novaro, 2008). No se ha logrado configurar una coalición estable que garantice la continuidad de los gravámenes a la exportación. Además, el éxito de estas políticas ha estado asociado a los altos precios internacionales del petróleo, el gas, la soya, los minerales y otras materias primas, por lo que

su sustentabilidad a largo plazo es incierta, en particular a la luz de la crisis económica que comenzó a finales de 2008.

Subsidios, control de precios y aumentos de salarios

Algunos gobiernos de izquierda están interviniendo de manera muy directa en el funcionamiento de la economía mediante el control de precios y salarios y el establecimiento de importantes subsidios. El gobierno de Evo Morales ha propiciado aumentos significativos de salarios, de 11% en 2006 y 7% en 2007 (Moldiz, 2007: 172). En Ecuador, Rafael Correa estableció aumentos a los salarios a los empleados públicos, los profesores, los médicos y las empleadas domésticas, incrementó los ingresos de los jubilados y mantuvo el subsidio universal del gas doméstico y la gasolina. Hay esfuerzos estatales para evitar la elevación de precios y se han subsidiado la harina, los fertilizantes y el transporte público. También intentó regular las utilidades de los bancos mediante la propuesta de Ley de Justicia Financiera, pero no logró su aprobación en el Congreso (Ramírez y Minteguiaga, 2007). En Argentina el Estado intervino en la fijación de algunos precios y salarios, así como en el tipo de cambio. Aunque el gobierno de Lula ha intervenido menos en la economía brasileña, ha seguido una política de valorización del salario mínimo, que aumentó 40% entre 2002 y 2006 (Turra, 2007: 92). En Uruguay también hubo un aumento de salarios en 2006, pero no por la intervención directa del gobierno de Tabaré Vázquez, sino como resultado del impulso a los Consejos de Salarios (instancias tripartitas de negociación), lo que repercutió en un aumento de 10,4% de los salarios y un incremento de 11,5% de los ingresos medios de los hogares, al mismo tiempo que el desempleo bajó a 10%, la tasa más baja desde 1998 (Chasqueti, 2007: 250-251).

En Venezuela se han aplicado de manera más extensa los subsidios y controles de precios y salarios. Sobresale el control de precios a los artículos de primera necesidad, pero también hay subsidios a muchos otros productos y servicios, incluyendo un enorme subsidio a la gasolina y las importaciones y los viajes al exterior, así como un tipo de cambio controlado. Estas medidas han reforzado el igualitarismo discursivo de Chávez, pero su eficacia real para disminuir la desigualdad es cuestionable, ya que también se benefician sectores medios y altos y persiste el desempleo (en 2003 y 2004 tuvo el mayor desempleo abierto de la región y sigue teniendo tasas de dos dígitos (OIT, 2007) y tiene la mayor tasa de inflación en América Latina; además hay escasez de productos básicos y se ha creado un mercado negro del dólar (Rodríguez, 2008).

Estatización de empresas

En algunos casos, los nuevos gobiernos de izquierda han nacionalizado o estatizado empresas y recursos, revirtiendo las privatizaciones del período neoliberal. Petróleos de Venezuela nunca dejó de ser una empresa estatal, pero había adquirido cierta independencia en su gestión, reducida por Chávez para incrementar su contribución fiscal a los programas políticos y sociales. En 2007 el gobierno compró 82% de las acciones de la compañía eléctrica de Caracas y se estatizó la principal telefónica, en 2008 se estatizaron algunas empresas del cemento y hubo amenazas de nacionalizar la banca, la principal compañía siderúrgica, empresas de telecomunicaciones y grandes hospitales.

En Bolivia la nacionalización de los hidrocarburos había sido uno de los grandes debates del nuevo siglo y una de las principales promesas de campaña de Evo Morales. En mayo de 2006 emitió el decreto “Héroes del Chaco”, mediante el cual el Estado, a través de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia, controla los hidrocarburos al fijar a las empresas privadas una tasa de 82% de los beneficios. El gobierno de Morales también ha recuperado la Empresa Metalúrgica Vinto, la empresa de telecomunicaciones ENTEL y no descarta la estatización de empresas en la minería, los ferrocarriles y las telecomunicaciones (Moldiz, 2007:170-171).

La estatización de empresas, junto con el tono de muchos discursos de los presidentes Hugo Chávez y Evo Morales, indica que en sus gobiernos aparecen algunos planteamientos socialistas. Sin embargo, hasta la fecha la orientación socialista no ha sido dominante, ni en esos dos gobiernos ni en la de otros países como Nicaragua, Ecuador o Argentina. La mayor parte de sus políticas se encuadran en lo que podría llamarse populismo radical de izquierda, que tiene una orientación “postliberal” (Arditi, 2008). Aquí la importancia de las instituciones de la democracia representativa se ve acotada por ejecutivos fuertes (autoritarismo de Chávez, presidencia plebiscitaria de Correa, liderazgo carismático de Evo Morales, cesarismo de los Kirchner o de Daniel Ortega) y por formas de democracia directa (asambleas constituyentes, consejos comunales, plebiscitos, etc.). Esta forma de gobernar no es muy diferente a la que han tenido algunos populismos de centro y de derecha en la región, pero se diferencia de ellos porque tiene una orientación nacionalista y antimperialista que en lo económico promueve una fuerte intervención del Estado en el control de los mercados y en lo social recurre ampliamente a subsidios y medidas redistributivas.

La estrategia populista radical ha sido la respuesta más ambiciosa a la crisis de inclusión creada por los fracasos del neoliberalismo en América Latina. En comparación con las otras tres estrategias, actúa más rápida y más agresivamente para enfrentar a sectores hegemónicos, reducir privilegios y entregar mayores recursos a los grupos excluidos. Sin embargo, es una estrategia con enormes riesgos y costos: ha concentrado el poder en el ejecutivo, ha provocado fuertes confrontaciones políticas y está en duda su viabilidad económica en el mediano plazo, más allá del *boom* en los precios de las materias primas.

Diversas vías para enfrentar la crisis de inclusión

Las políticas que han seguido los gobiernos de izquierda contra la desigualdad pueden ser entendidas como distintos intentos para resolver la crisis de incorporación. No existen solo dos vías, sino varias. Además, ninguno de los gobiernos se ha limitado a un solo tipo de acciones, sino han recurrido a una mezcla de políticas diversas. Pero las combinaciones y los énfasis son diferentes. Si se comparan los casos más contrastantes —los de Chile y Venezuela—, se advierte la enorme diversidad de las políticas de los gobiernos de izquierda en este terreno. En el extremo más cercano al liberalismo está Chile, donde las políticas de mercado han tenido mucho peso, se ha hecho énfasis en la disciplina financiera y en la eficiencia económica, aunque en los últimos años algunas acciones apuntan hacia la socialdemocracia y las políticas de reconocimiento. En el extremo más cercano al populismo radical está Venezuela, que ha construido una suerte de “asistencialismo revolucionario”, crecientemente autoritario y clientelar, con una retórica radical y confrontacional, caracterizado por misiones cívico-militares, transferencias millonarias del excedente petrolero hacia programas sociales e intervención creciente del Estado en la economía. En el medio, existen muchas variantes híbridas. Uruguay comenzó con un plan de transferencias condicionadas, pero se acerca hacia una propuesta socialdemócrata de reforma tributaria y derechos sociales universales. Brasil ha otorgado mayores recursos a las transferencias monetarias condicionadas, que combina con estrategias desarrollistas. En Argentina se destacan los gravámenes a la exportación y las transferencias monetarias a los desempleados, complementados con políticas de regulación económica para estimular el crecimiento. En Ecuador la promoción del desarrollo es el rasgo más característico, pero se ha combinado con transferencias monetarias, políticas redistributivas, subsidios, control de precios y salarios y campañas de alfabetización. Bolivia ha realizado campañas de alfabetización y salud,

pero las características más relevantes parecen ser los altos impuestos a los hidrocarburos y las políticas de inclusión de la población indígena. Nicaragua ha desplegado campañas sociales e impulsa organismos locales de democracia directa, pero intenta también una reforma tributaria progresiva.

Viendo todos los casos en conjunto, se observa una tendencia a la desmercantilización de las políticas sociales y un cambio de énfasis. En el período previo al giro a la izquierda predominaron los programas focalizados de combate a la pobreza y la introducción de criterios de mercado en el funcionamiento de la salud, la educación, la seguridad social y las relaciones laborales. Ahora que ha llegado el turno de la izquierda, se hace hincapié en la cuestión de la desigualdad y se promueven diversas formas de acotar y regular el mercado mediante la intervención del Estado, algunas más radicales que otras.

Hasta la fecha, ninguno de los nuevos gobiernos de izquierda en América Latina ha logrado una reducción significativa de las desigualdades sociales. En ningún caso se ha alcanzado una reforma tributaria profunda y progresiva. En ningún país se han reformado los sistemas de educación, salud y seguridad social con un sentido claramente equitativo. Además, en muchos casos persisten el clientelismo y la polarización política, además de que el crecimiento económico reciente es frágil y muy dependiente de los altos precios de las materias primas. Al mismo tiempo, el tema de la desigualdad se ha insertado en el centro de la agenda pública y, quizás, hay mejores perspectivas que nunca para la formación de regímenes de bienestar más igualitarios. Su éxito en el mediano plazo dependerá tanto de la fortaleza de los gobiernos de izquierda para construir sistemas de educación, salud y seguridad social que garanticen un umbral básico de bienestar para toda la población como de su capacidad para consolidar la democracia, lograr el crecimiento sostenido de la economía y construir un amplio pacto político y social.

El futuro del Estado en América Latina será, esperamos, la historia de sus futuras luchas democráticas. Nunca antes la región había conocido una hegemonía similar de la democracia ni una expansión de la incorporación política, medida en términos de elecciones libres, limpias y regulares, en las que la mayoría de la población adulta puede votar. En este simple hecho reside, quizás, la mayor esperanza para la ciudadanía social en América Latina. Asimismo, el repliegue reciente de las reformas neoliberales y las victorias electorales de partidos de izquierda en buena parte de la región sugieren que hay un margen de maniobra más amplio. Pero, como han mostrado los últimos veinte o treinta años de crisis económicas y sociales, este futuro puede estar limitado

por los constreñimientos que impone el capitalismo global, por las creencias e intereses de los intermediarios financieros, la defensa de los intereses patrimoniales de las élites y las clases medias y la fragilidad de los sistemas fiscales de América Latina.

Aún así, hay espacio para un optimismo moderado. Después de dos décadas de utilizar la medicina equivocada para los viejos Estados sociales, las realidades políticas y las posibilidades técnicas se están combinando y pueden conformar rutas mejores y renovadas para crear verdaderos sistemas de bienestar. Esta sería la mejor respuesta para la segunda crisis de inclusión en América Latina. Hay, por supuesto, un escenario distinto y más pesimista: la creciente desaparición del Estado no solo como proveedor de protecciones sociales, sino incluso como proveedor de bienes públicos en general (seguridad, servicios básicos, sistemas de justicia, infraestructura pública, etc.). En su lugar puede resurgir una suerte de orden neofeudal con soluciones de mercado para los ricos, un corporativismo restringido y regresivo para las clases medias y grandes masas de la población huérfanas de cualquier forma básica de protección estatal de buena calidad.

Las condiciones estructurales y los actores políticos —tanto en el nivel nacional como en el transnacional— serán decisivos para definir las futuras rutas de los Estados latinoamericanos. Para la vía optimista de inclusión es necesario que los partidos de base elitista y los de base popular alcancen un compromiso histórico. Este compromiso solo se puede lograr si ambos tipos de fuerzas políticas son capaces de redefinir sus liderazgos en relación con viejas y nuevas fuerzas sociales. De hecho, uno de los principales problemas que enfrentan los sistemas políticos de América Latina es que tanto los partidos de izquierda como los de derecha tienden a privilegiar la representación de los sectores del viejo sistema de desarrollo, en lugar de a las nuevas fuerzas que emergieron de la caída del modelo de sustitución de importaciones y el ascenso de nuevo modelo orientado hacia las exportaciones.

Sin embargo, no solo se requiere voluntad política en el nivel doméstico, sino también en el nivel internacional. Es necesario un mayor compromiso de las agencias multilaterales para revertir veinte años de esquemas equivocados en la conducción del Estado social. Ni los fondos sociales de emergencia, ni los presupuestos restrictivos, ni el corporativismo defensivo y regresivo, ni las soluciones de mercado en materia de seguridad social han sido adecuados frente al enorme desafío de incorporación que enfrentan los Estados y los pueblos de América Latina.

Bibliografía

- Andrenacci, L. y F. Repetto (2006) *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*, BID/INDES, Washington, DC, mimeo.
- Antía, F. (2008) “Transformaciones del Estado social: ¿hacia una nueva fase de reformas en Chile y Uruguay?”. En: *Revista Debates*, Porto Alegre, vol. 2, no. 1, pp. 123-149.
- Arditi, B. (2008) “Arguments about the Left Turn(s) in Latin America: A Post-Liberal Politics?”. En: *Latin American Research Review*, vol. 43, no. 3.
- Bartra, R. (coord.) (2007) *Izquierda, democracia y crisis política en México*, Nuevo Horizonte/Friedrich Ebert Stiftung, México, DF.
- Castañeda, J. (2006) “Latin America’s Left Turn”. En: *Foreign Affairs*, vol. 85, no. 3, mayo-junio.
- CEPAL (2005) *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2006) *Shaping the Future of Social Protection. Access, Financing and Solidarity*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chasqueti, D. (2007) “Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda”. En: *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, pp. 249-263.
- Cohen, E. y R. Franco (coords.) (2006) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, FLACSO, México, DF.
- Collier, D. y S. Levitski (1997) “Research Note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”. En: *World Politics* 49, no. 3, pp. 430-451.
- Filgueira, F. (2007) *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales 135, CEPAL, Santiago de Chile.
- Filgueira, F. et al. (2005) *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*, INDES, Montevideo.

-
- Golbert, L. (2004) *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, CEPAL, Serie Políticas Sociales, no. 84, Santiago de Chile.
- Gratius, S. (2006) “La revolución de Hugo Chávez: ¿proyecto de izquierdas o populismo histórico”. En: *Escenarios Alternativos*, a. 3, no. 39.
- Hevia, F. (2007) *El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía*, Tesis de doctorado, CIESAS, México, marzo.
- Lander, E. (2007) “Venezuela: logros y tensiones en los primeros ocho años del proceso de cambio”. En: B. Stolowicz (coord.) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Aurora, Bogotá, pp. 39-76.
- Lanzaro, J. (2007) “¿La tercera ola? de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia”. En: *Encuentros Latinoamericanos*, vol. 1, no. 1, pp. 20-57.
- Lavinas, L. (2009) “Pobreza urbana no Brasil: *trade-off* entre investimentos sociais e transferências de renda”. En: A. Ziccardi (coord.) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*, CLACSO, Buenos Aires.
- Lindert, K., E. Skoufias y J. Shapiro (2006) *Redistributing Income to the Poor and the Rich. Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington, DC.
- Moldiz, H. (2007) “Bolivia: crisis estatal y proceso de transformación”. En: B. Stolowicz (coord.) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Aurora, Bogotá, pp. 155-196.
- Novaro, M. (2008) “El capitalismo agrario y la captura de rentas”. En: *Revista Página 12*, 1 de abril.
- OIT (2007) *Panorama laboral 2007. América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Lima.
- Orellana, L. (2006) *Nacionalismo, populismo y régimen de acumulación en Bolivia. Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales*, CEDLA, La Paz.

- Ramírez, F. y A. Minteguiaga (2007) “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”, *OSAL*, a. VIII, no. 22, pp. 87-103.
- Robinson, W. (2008) “Transformative Possibilities in Latin America”. En: *2008 Socialist Register*, pp. 1-19.
- Rodríguez, F. (2008) “An Empty Revolution. The Unfulfilled Promises of Hugo Chávez”. En: *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 2, marzo-abril.
- Serra, J. y J. Roberto Alfonso (2007) “El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica”. En: *Revista de la CEPAL*, no. 91, pp. 29-52.
- Serrano C. (2005) *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, no. 70, Santiago de Chile.
- Stefanoni, P. (2006) “De la calle al palacio: los desafíos de la izquierda boliviana”. En: *Entre voces*, no. 5, pp. 69-72.
- Svalestuen, G. (2007) *Un análisis del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social del Uruguay*, Tesis de maestría, Universidad de Bergen, Departamento de Español y Estudios Latinoamericanos.
- Téllez, D. M. (2007) “Nicaragua. Hasta dónde llegue el autoritarismo de este gobierno dependerá de nosotros”. En: *Revista Envío*, no. 305, agosto, pp. 1-7.
- Turra, J. (2007) “Lula en Brasil: un gobierno en contradicción con su base social”. En: B. Stolicz (coord.) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Aurora, Bogotá, pp. 77-104.
- Villatoro, P. (2007) *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Waissbluth, M. (2006) *La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso*, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

O espírito de Cochabamba: a reapropriação social da natureza

CARLOS WALTER PORTO-GONÇALVES

A América Latina/Abya Yala³⁵ (Porto-Gonçalves, 2009) vem sendo palco de um rico debate que vem proporcionado a oportunidade para que se abram novas perspectivas teórico-políticas. Como se acontecer com a produção teórica no campo das ciências humanas, em particular, as perspectivas teórico-políticas estão sempre ligadas às experiências de lutas sociais (Bourdieu).³⁶ Na verdade, esse debate e essas novas perspectivas fazem parte de uma reconfiguração político-cultural que vem se desenhando desde os anos sessenta quando emergem uma série de novas questões “quando novos atores entram em cena” (Eder Sader):³⁷ movimentos étnicos, feministas, ecologistas, de direitos civis, de jovens, entre tantos outros movimentos.

Os movimentos sociais latino-americanos não mereceram a devida atenção da teoria social crítica, sobretudo pelo seu caráter instituinte. Como afirma o sociólogo Boaventura de Sousa Santos, “a teoria crítica latino-americana, em especial a dos anos 80 do século passado, concentrou suas críticas no ca-

35 Abya Yala é o nome que desde a década de 2000 os povos originários passaram a designar o continente denominado pelos colonizadores e pela elite crioula/colonial como América. Ver Porto-Gonçalves, C. W. (2009); Sader, E. *et al.* (2009).

36 Como dissera Pierre Bourdieu (2001) “é da natureza da realidade social a luta permanente para dizer o que é a realidade social”.

37 Sader, Eder (1988).

ráter “superestrutural” das análises das transições, totalmente centradas nas dinâmicas e processos políticos” ignorando que “durante os anos 80 e 90 do século passado e a primeira década do século atual, outros fenômenos ocorreram na América Latina que passaram totalmente à margem desta literatura canônica das transições e que, sem embargo, a questionam radicalmente em seus fundamentos. Refiro-me, sobretudo aos movimentos indígenas, de afrodescendentes e de camponeses” (Santos, 2010:52).

Sendo assim, é fundamental entender o contexto dessas lutas sociais, inclusive das lutas de classes, que desde os anos 1970 vem se desenhando. Ali, todo um conjunto de políticas, que mais tarde seriam chamadas de neoliberais, começa a se delinear contra as mobilizações sociais que abalaram o mundo nos anos 1960. Desde então, estamos presenciando ao mais extenso e intenso processo expropriatório de populações camponesas, de povos originários e de afrodescendentes que a humanidade e o planeta jamais experimentaram. Segundo a ONU, entre 1970 e 2010, a população urbana do planeta aumentou em 2 177 000 000 de habitantes, ou seja, acrescentou-se uma cidade de 54 milhões de habitantes no mundo a cada ano nos últimos 40 anos! A população urbana do mundo, em 1990, era maior que a população total do planeta 30 anos antes, em 1960! Na América Latina/Abya Yala, a população urbana, em 2010, era maior que a população total da região 20 anos antes: 475 milhões de população nas cidades em 2010 contra 441 milhões de população total em 1990! Em outros termos, entre 1970 e 2010 tivemos na América latina/Abya Yala uma nova cidade de oito milhões de habitantes a cada ano! Enfim, com a expansão da Revolução (nas relações sociais e de poder) Verde, com a construção de barragens e de estradas por todo lado tivemos, desde os anos 1970, a expulsão de camponeses, indígenas e afrodescendentes com a apropriação privada de suas terras e águas, em grande parte até então sob uso comunitário, para serem concentradas em grandes latifúndios empresariais voltados, sobretudo para exportação, que não só produzem muitos grãos (soja e milho), madeira para papel e celulose, cana, gado e carvão vegetal para ferro gusa, mas também produziram um aumento significativo da concentração fundiária e de poder sobre uma estrutura fundiária e de poder já historicamente concentrada, além de produzir ainda muitos trabalhadores sem terra. Observe-se que muitos desses trabalhadores expropriados se dirigiram para cidades também submetidas à especulação imobiliária que os impediu de ter acesso a uma habitação decente, onde os serviços e as indústrias, até pela revolução (nas relações sociais e de poder) técnico-científica não lhes oferecem opções de um emprego digno e, assim, nos deu cidades cujas populações se vêm hoje mais expostas às intempéries do que quando estavam nas áreas rurais. Não

olvidemos que essas populações foram lançadas nessas cidades num momento em que mudanças nas relações de poder por meio da tecnologia promoviam flexibilização laboral, permitindo ao capital escapar das regiões de tradição nas lutas operárias, com o estado não só flexibilizando direitos e promovendo a concorrência dos lugares para atrair capitais numa competição de oferta de atrativos e renúncias fiscais, e ainda se retirando de seus compromissos sociais.

Sabemos, até pela lucidez da análise de Marx acerca da constituição do capitalismo, da importância que nesse processo teve expulsão dos camponeses da terra na Europa nos séculos XVII e XVIII. Afinal, com essa expropriação, a natureza passou a ser privatizada se transformando em mero recurso natural, enfim em meio para a acumulação de capital, e os homens e mulheres desprovidos das condições naturais de existência também se transformaram em recurso humano, isto é, em mão de obra a serviço da mesma acumulação de capital. E recurso, sabemos, é meio e, por isso, são enormes os efeitos epistêmicos e políticos das expressões recursos humanos e recursos naturais, hoje de largo uso. A expropriação do homem/da mulher da terra que, como vimos, foi fundamental para a constituição do capitalismo nos séculos XVII e XVIII na Europa não tem, todavia, a extensão e a intensidade da expropriação que vem nos acometendo nos últimos 30-40 anos nessa nova etapa do desenvolvimento do capitalismo, sobretudo na África, na Ásia, na América Latina/Abya Yala. É nesse contexto que emergem movimentos que colocam novas questões teórico-políticas, muitas das quais, inclusive, incorporam criticamente algumas das tradições do pensamento crítico de origem européia, como o marxismo.

Entre a via insurrecional e a democratização da democracia

Immanuel Wallerstein um dos pensadores mais lúcidos dedicado a refletir sobre essa nova configuração de lutas sociais chama a atenção para os limites que ali, nos anos sessenta do século passado, haviam chegado os movimentos anti-sistêmicos: os movimentos comunista, socialdemocrata e o nacionalismo revolucionário.³⁸ Embora com estratégias distintas, esses movimentos partilhavam a idéia de que era a partir da tomada do poder do Estado que as transformações que propugnavam poderiam se efetivar. Os limites anti-sistêmicos

38 Wallerstein, I. (2008).

da socialdemocracia e do nacionalismo revolucionário já haviam sido razoavelmente estabelecidos até finais dos anos oitenta. A queda do muro de Berlim, em 1989, viria explicitar os limites dos comunistas com suas estratégias de transformação desde o estado.

Desde os anos setenta que na América Latina/Abya Yala um rico debate vem se estabelecendo no campo do pensamento crítico acerca do caráter dos processos emancipatórios. Até então, a via insurrecional havia adquirido enorme legitimidade, sobretudo depois do massacre que levou à derrubada, pelas oligarquias latifundiárias aliadas ao imperialismo estadunidense, da “primavera democrática” da Guatemala (1944-1954). O êxito da Revolução cubana na derrubada dessa mesma coalizão de classes em 1959 reforçaria a perspectiva teórico-política insurrecional. Entretanto, desde o assassinato de Ernesto “Che” Guevara, em 1967, que a busca de uma via revolucionária não-insurrecional está posta no horizonte do pensamento crítico. É esse o âmbito em que se desenvolve de modo geograficamente desigual na América Latina experiências como a chilena de Salvador Allende (1971-1973), enquanto via não-insurrecional, e a revolução sandinista (1979-1989), última experiência de uma via insurrecional vitoriosa. Os Estados Unidos, por seu turno, estimularam por todos os meios grupos militarizados, inclusive com o apoio de mercenários, como na luta dos “contras” para derrubar o governo sandinista.³⁹ Ainda que a experiência guerrilheira tenha sobrevivido como no caso colombiano, tanto as FARC como o ELN afirmam que não há solução meramente militar para o conflito no país e insistem na busca de uma solução política. Enfim, a queda do muro de Berlim estreitou ainda mais as possibilidades dos movimentos guerrilheiros, como se pode ver nos acordos de paz em El Salvador e na Guatemala. As possibilidades de que se chegue uma solução da mesma natureza na Colômbia encontram enormes dificuldades, sobretudo pelo enraizamento do para-militarismo nas estruturas de poder naquele país, o que vem nos oferecendo tragédias sucessivas, como se pode constatar tanto pelos assassinatos contra os militantes de outras organizações guerril-

39 O para-militarismo enquanto prática política sistemática já vinha sendo desenvolvido por grupos políticos de direita com o apoio estadunidense desde os finais dos anos sessenta como estratégia de luta contra as guerrilhas. Honduras cumpriu, desde os anos oitenta, um papel destacado nesse sentido dando suporte aos “Contras” na luta contra o governo revolucionário da Nicarágua que derrotara a ditadura de Anastácio Somoza, conhecida não só por sua violência como também pela corrupção. Desde então, o para-militarismo se tornaria um dos obstáculos políticos mais graves para os que lutam por democracia com justiça social na América Latina.

heiras que abandonaram a luta político-militar e tentaram a via legal desde finais dos anos oitenta, como pelo número de jornalistas assassinados no país. Enfim, o legado dessa experiência teórico-política passou da convicção quase naturalizada das teorias insurrecionais de que a democracia na América Latina era sempre impedida de avançar por sucessivos golpes militares até as experiências atuais de “uso contra-hegemônico de instrumentos hegemônicos”, como a democracia representativa, o direito e o constitucionalismo,⁴⁰ conforme demonstram os casos boliviano, equatoriano e venezuelano, sobretudo (Santos, 2010).

1989: um novo ciclo nas lutas sociais latino-americanas (Abya Yala)

Pode-se dizer que o ano de 1989 abre um ciclo de lutas sociais na América Latina e, como tal, fecha um outro ciclo. Esse ciclo que se fecha, tem seu iní-

40 Entre as estratégias de “uso contra-hegemônico de instrumentos hegemônicos” (Santos) está o constitucionalismo que forças políticas anti-neoliberais lançaram mão para forjar transformações constitucionais com amplo respaldo popular. Os setores conservadores mostraram o quanto essa estratégia a incomodava com o golpe de estado contra o governo constitucional de Manuel Zelaya, em Honduras. Ali o elemento motivador da sanha golpista foi a proposta do então presidente de incluir no processo eleitoral uma consulta para saber se o povo concordava em convocar uma constituinte. A grande mídia fez o seu papel de apoio às forças conservadoras difundindo informações falsas de que o presidente Zelaya estava querendo se reeleger, o que não era possível já que encerrava o seu mandato e não cabia reeleição. O golpe de estado contra o povo hondurenho deve ser visto no novo contexto geopolítico que passa a viver a região com a eleição de Barak Hussein Obama, onde a IV^a Frota foi reativada, novas bases militares estadunidenses são estabelecidas na Colômbia e as forças militares dos Estados Unidos ocupam o aeroporto de Porto Príncipe no Haiti, quando do terremoto que atingiu o país, ocupação essa que impediu que aviões brasileiros chegassem ao país, mesmo estando as tropas da ONU no país sob comando do Brasil. (Esse fato gerou pronunciamento público do Ministro das Relações Exteriores brasileiro Celso Amorim). Tudo indica que o governo dos Estados Unidos voltou a se preocupar com a América Latina relativamente esquecida durante os governos Bush pai e filho e Clinton, ou seja, durante os anos 1990 e praticamente toda a primera década deste século.

cio com a Revolução cubana que ensejou tanto movimentos guerrilheiros e governos nacionalistas populares, de um lado, como políticas de intervenção militar aberta dos Estados Unidos, como na República Dominicana contra o nacionalismo revolucionário de Juan Bosch, e ainda apoio aberto a golpes de estado que deram origem a regimes ditatoriais civil-militares contra governos nacionalistas populares, como no Brasil (João Goulart) e no Peru (Velasco Alvarado), assim como as vistas grossas ao para-militarismo, quando não o apoio a aberto essas práticas, como no caso dos “Contras” nicaragüenses. As ditaduras sanguinárias que se seguiram na Argentina, no Uruguai e, sobretudo no Chile, eliminaram fisicamente grande parte das lideranças populares e abriram espaço para os regimes liberalizantes que se implantaram desde então que, assim, são regimes que, rigorosamente, se ergueram sobre cadáveres. (A frase não é uma figura de retórica).

Enfim, a queda do muro de Berlin encerraria um ciclo das lutas sociais que se desenvolvera no contexto da Guerra Fria. Apesar do luto que cobriu as esquerdas, não foi assim que reagiram os segmentos subalternos na América Latina. Ao contrário, mesmo com a queda do muro e o discurso do “fim da história”, os movimentos sociais tiveram um papel protagonista desde 1989. O interessante é que a vasta literatura sobre a transição dos regimes ditatoriais para a democracia na América Latina tenha se destacado pela omissão quase completa do papel dos movimentos sociais no processo de democratização, sobretudo a presença dos movimentos indígena, camponês e de afrodescendentes.

Aqui, na América Latina, em 1989, se inicia um longo ciclo de lutas populares que tem como marco (1) o Caracazzo; (2) o fim do governo sandinista revolucionário e (3) a queda do Presidente Raul Alfonsín (Argentina), o primeiro de uma longa lista de mais de uma dezena de governos que cairiam na região, todos pelas medidas antipopulares neoliberais que propunham e pelas amplas *movilizations callejeras* que contra elas se seguiram nos anos 90. Enfim, governos eleitos democraticamente, depois que as ditaduras haviam dizimado as lideranças populares, caíam não mais por golpes de estado, mas através de mobilizações de rua.

Assim, um novo movimento/processo emergia na cena política, agora não mais protagonizada pelos partidos políticos tradicionais, mesmo que à esquerda, até porque esta estava debilitada não só fisicamente como também teórica e politicamente tanto pela queda do muro como por outras questões colocadas por outros protagonistas que exigiam outro referencial teórico-político.

Tomo aqui como referência desse novo ciclo de lutas que se inicia em 1989 o próprio *affair* que envolveu os indígenas Miskitos no contexto da revolução sandinista, que atualizava a dificuldade histórica das esquerdas convencionais de lidar com a questão indígena,⁴¹ conforme registra a expulsão de José Carlos Mariátegui da Internacional Comunista nos anos 1930.

A tensão entre a esquerda e os indígenas ao mesmo tempo em que ocorria a queda do muro de Berlin abriu espaço para que os mais oprimidos/explorados entre os mais oprimidos/explorados de nossa América/Abya Yala, ou seja, os povos originários e os afrodescendentes encontrassem uma atmosfera favorável para que apresentassem suas questões próprias. Já em 1990, tanto na Bolívia como no Equador, ocorrem marchas que percorrem esses países sendo de destacar que ambas se designam como Marcha pela Dignidade⁴² e pelo Território. Já em 1992, os povos indígenas e seus intelectuais conseguem resignificar o sentido da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro, não só associando a data aos 500 anos de “encobrimento” da América/de Abya Yala. Destaque-se, ainda, a aproximação dos camponeses, dos indígenas e dos afrodescendentes ao movimento ambientalista. Chico Mendes, nos finais dos anos oitenta, chegou a criar a Aliança dos Povos da Floresta junto com o líder indígena Ailton Krenak.

41 Não esqueçamos a reforma agrária boliviana, de 1952, onde as terras comunitárias dos *ayllus* na Bolívia foram parceladas em terras camponesas, ignorando as observações de Marx a Vera Zazulich. Não nos surpreendamos, portanto, quando temos o indigenato boliviano e de outros países latino-americanos não se sentindo confortáveis com a caracterização de esquerda, mesmo combatendo o capitalismo, tirando assim a pretensão desta de monopólio de crítica ao capitalismo.

42 Um dos mais expressivos deslocamentos teórico-políticos produzidos pelos movimentos sociais latino-americanos, em particular pelo indigenato, foi colocar a dignidade num patamar elevado do léxico político, para além da clássica questão da desigualdade que, todavia, permanece no horizonte político na luta por justiça. Humberto Cholango, dirigente que esteve no levantamento de 1990 (Marcha pela Dignidade e pelo Território) assinala bem essa diferença quando questiona o Presidente Rafael Correa afirmando “Nos consideram como interesses corporativos, (mas) nós não somos um grêmio de taxistas. Somos representantes de nacionalidades indígenas” (entrevista concedida em fevereiro de 2010 a Boaventura de Sousa Santos e referida em *La refundación del Estado en América Latina: perspectiva desde una epistemología del sur*, IVIC, Caracas, 2010).

Os Estados Unidos ainda tentaram ao longo dos anos 90, através da OMC, impor regras visando a mais completa liberalização do comércio mundial logo após a queda do Muro de Berlim. Todavia, diante da recusa européia, sobretudo da França, de aceitar o Acordo Mundial de Investimento que, entre outras coisas, retirava dos estados nacionais a prerrogativa de constituir fóruns soberanos para julgar contenciosos que envolvessem as grandes corporações transnacionais, os Estados Unidos se desencadearam uma nova estratégia de acordos regionais para garantir seus interesses, como no caso do NAFTA, envolvendo o Canadá e o México. Quando a festa estava preparada para a assinatura do NAFTA, em 1º de janeiro de 2004, eis que vem à tona o México Profundo através do Levante Zapatista que atualiza a resistência indígena agindo pela primeira vez de modo globalizado ao lançar mão, inclusive, dos mais modernos meios de comunicação, como a internet. Mais uma vez os povos originários se apropriavam da cultura do dominador para afirmar seus valores próprios mostrando que não são contra a tecnologia desde que essa não seja contra eles. [Aliás, não fosse essa flexibilidade dos indígenas para mudar diante das circunstâncias e não teriam permanecido indígenas como se reivindicam hoje, diga-se, de passagem].⁴³

A entrada em cena do movimento indígena enseja que retomemos o conceito de indigenato que Darci Ribeiro havia formulado —“campesinato etnicamente diferenciado”— que tão bem caracteriza um amplo segmento do campesinato latino-americano.⁴⁴ Essa aproximação de grupos sociais e etnias distintas já haviam conformado a Aliança dos Poços da Floresta na Amazônia brasileira, como vimos. À mesma época, no Pacífico sul colombiano, também os afrodescendentes, que haviam encontrado na floresta o abrigo na sua luta

43 Lembro aqui do Cacique Xavante Mario Juruna (1942/3-2002), eleito Deputado Federal pelo Rio de Janeiro em finais dos anos 1980, que se notabilizou por andar, sempre, com um gravador à mão, tecnologia não-indígena. Dizia o Cacique Xavante que usava o gravador para gravar os depoimentos de políticos brancos para, no momento adequado, lembrar aos mesmos declarantes o que haviam prometido e dito, já que sempre diziam que não haviam dito. Vindo de uma cultura ágrafa, o Cacique Xavante sabia que não a palavra escrita para gravar a palavra não podem mentir, pois isso tornaria a vida social impossível. Assim, o Cacique Xavante ao gravar os depoimentos com o uso de um gravador usava uma tecnologia não-indígena para afirmar um valor caro aos indígenas: Não Mentir.

44 Armando Bartra, mais tarde, chamaria de campesíndio a essa mesma formação social de camponeses indígenas ou indígenas camponeses. Ver Bartra, Armando (2008).

pela liberdade com seus *palenques* (quilombos), se aproximam dos ambientalistas contribuindo para consolidar a luta pelo território. Assim, seja pela vertente indígena, seja pela vertente camponesa (seringueiros), seja pela vertente dos afrodescendentes se coloca a luta pela terra para além da dimensão econômica. Com isso, politizam a cultura afirmando as distintas territorialidades que conformam nossos territórios que se querem (mono) nacionais na tradição liberal: um estado é igual a um território que é igual a uma nação, onde as múltiplas nacionalidades, povos e etnias e suas territorialidades se desfazem em indivíduos em nome da cidadania. O líder equatoriano Humberto Cholango afirma que até o levante de 1990 lutava como camponês e que, desde então, se identifica como indígena e ainda afirma que a queda do muro, e com ela a perda de prestígio do marxismo no movimento sindical, muito contribuiu para que ocorresse essa mudança teórico-política e identitária. O mesmo pode ser verificado com Felipe Quispe, que de líder camponês de orientação marxista trotskista, se torna um líder/sábio mallku aymara. Assim, já não bastava a luta pela terra, pelo crédito e pela assistência técnica, reivindicações características do movimento camponês. Agora essas reivindicações vinham acrescidas do componente cultural, sendo que o próprio conceito de cultura ganha uma dimensão material muito concreta enquanto luta por território. Entre os afrodescendentes do Pacífico sul colombiano se afirma abertamente que território é “cultura mais biodiversidade” e, assim, demonstram que estão antenados com o debate ambientalista, mas lhe emprestam uma dimensão teórico-política distinta daquela do ambientalismo de primeiro mundo ao enfrentarem os grupos empresariais e os grupos paramilitares que querem expropriá-los para plantar palma, soja e outras *commodities*.

Aliás, a aproximação de tradições políticas distintas no interior dos grupos sociais subalternos é uma das características mais importantes desse novo ciclo de lutas emancipatórias em nosso continente. É possível ver a imbricação do marxismo com o movimento indígena tanto no zapatismo,⁴⁵ entre os maias, como no katarismo, entre os aymaras. Até mesmo Evo Morales Ayma produz um gradativo deslocamento identitário enquanto líder camponês cocalero, para o movimento indígena, para o que muito contribuiu, dialeticamente, a ação imperialista na Bolívia com a política de erradicação da coca que ensejou a nacionalização do movimento camponês através do movimento indígena haja vista que, na Bolívia, zero de coca, como propugnava o embaixador estadunidense no país,⁴⁶ significava zero de aymara e zero de quéchua, como

45 Para não falar da imbricação do marxismo com o catolicismo popular nas Comunidades Eclesiais de Base e na Teologia da Libertação.

46 Refiro-me aqui à arrogante declaração do embaixador estadunidense Mario Rocha, em 2001, impondo a meta de zero de coca na Bolívia.

dissera Evo Morales Ayma. Assim, um líder camponês foi, pouco a pouco, se tornando um líder nacional em torno da causa indígena e se torna líder nacional em função da arrogante ação imperialista. Diga-se, de passagem, que na Bolívia a própria cultura política revolucionária com forte tradição entre os operários das minas, conforme a histórica COB – *Central Obrera Boliviana* - se imbricou com a cultura camponesa e indígena com a *débacle* das minas em função das políticas neoliberais que praticamente acabaram com a classe dos mineiros, muitos dos quais se campesinaram enquanto plantadores de coca. Assim, uma história de larguíssima duração se torna atual através da coca.⁴⁷ A luta social se mostra luta de um tempo de larga duração.

1998, uma bifurcação no ciclo de lutas de 1989

Já em 1998, na campanha eleitoral venezuelana, o ciclo de lutas inaugurado em 1989 e fortalecido com o 1990 (Marchas pela Dignidade e pelo Território no Equador e na Bolívia), com o 1992 (com a leitura própria de 1992 associando-a ao 1492) e com o 1994 (Levante Zapatista), pela primeira vez um candidato antiimperialista e anti-neoliberal chega ao governo, dando assim um novo contorno àquele ciclo de lutas iniciado em 1989. Assim, governos com políticas que questionam a agenda neoliberal se elegem na esteira dos movimentos sociais nessa nova fase do ciclo iniciado em 1989. Ainda que o caso venezuelano reúna dois movimentos/processos distintos, de um lado, o bolivarianismo e seu antiamericanismo histórico presente em setores militares⁴⁸ e, de outro lado, a luta popular que se manteve mesmo após a derrota da guerrilha nos anos 1970 e que tem no Caracazzo (1989) seu momento de maior expressão pública, os casos boliviano, equatoriano e mexicano (zapa-

47 Não é de se ignorar o papel do katarismo no movimento indígena boliviano e que nos remete a uma história de larguíssima duração da luta dos aymaras contra o império inca. Tupac Katari, embora tenha se aliado a Tupac Amaru na luta contra o império espanhol, em 1781, se manteve independente de Tupac Amaru, pois este, por ser descendente de incas pretendia restabelecer o império inca, com o que Tupac Katari não concordava.

48 Simon Bolívar foi pioneiro ao identificar a vocação imperial dos Estados Unidos. Para isso sua Carta da Jamaica de 1815 já antecipava a visão que se mostraria pública com a Doutrina Monroe de 1823, contra a qual Bolívar convocara a reunião do Panamá em 1826, e, sobretudo pela guerra contra o México (1845-1848) quando o império mostraria pela primeira vez sua vocação de ação militar na tomada de territórios, que valeu a tomada do atual Novo México, Utah, Arizona e Califórnia.

tismo) talvez nos iluminem com mais precisão os processos emancipatórios profundos que estão em curso na América Latina/Abya Yala.

Uma das características mais importantes desses processos/movimentos é a recusa às formas tradicionais de fazer política consagrada, sobretudo nas tradições das esquerdas e seus partidos que privilegiam a tomada do poder. Boaventura de Sousa Santos chega a dizer que emana daí a necessidade de se tomar distância até mesmo “La em relação à tradição crítica eurocêntrica, pois, segundo ele, há “uma enorme discrepância entre o que está previsto na teoria e nas práticas mais transformadoras em curso no Continente. Nos últimos trinta anos as lutas mais avançadas foram protagonizadas por grupos sociais (indígenas, camponeses, mulheres, afro-descendentes, *piqueteros*, desempregados) cuja presença na história não foi prevista pela teoria crítica eurocêntrica. Suas organizações se fizeram, muitas vezes, segundo formas (movimentos sociais, comunidades eclesiais de base, piquetes, autogoverno, organizações econômicas populares) muito distintas das privilegiadas pela teoria (eurocêntrica): o partido e o sindicato. Não habitam os centros urbanos industriais, mas lugares remotos nas alturas dos Andes ou nas planícies da selva amazônica. Expressam suas lutas muitas vezes em suas línguas nacionais e não em nenhuma das línguas coloniais em que foi redigida a teoria crítica. E quando suas demandas e aspirações são traduzidas nas línguas coloniais não emergem os termos familiares de socialismo, direitos humanos, democracia ou desenvolvimento, senão dignidade, respeito, território, autogoverno, o *buen vivir*, a Madre terra” (Boaventura, 2010:19-20).

O mesmo observa o cientista social e atual vice-presidente da Bolívia Álvaro García Linera: “Esta narrativa modernista e teleológica da história, no geral adaptada dos manuais de economia e de filosofia, criará um bloqueio cognitivo e uma impossibilidade epistemológica com respeito a duas realidades que serão o ponto de partida de outro projeto de emancipação, que com o tempo se sobreporá à própria ideologia marxista: a temática camponesa e étnica do país⁴⁹ (García Linera, 2009: 482). É o que se verá em várias experiências latino-americanas em diferentes escalas e latitudes.⁵⁰

Na Venezuela há uma rica experiência legada por ex-guerrilheiros na Serra San Luis, no estado Falcon, com seu Conselho Comunal José Leonardo Chirino, onde reinventaram a luta pela terra enquanto luta por território através da criação de um parque ecológico com auto-gestão comunitária camponesa

49 Linera, Álvaro García (2009).

50 Porto-Gonçalves, C. W (2009).

e práticas de agroecologia e outras tecnologias adaptadas, inclusive com o uso de moeda própria, o zambo.⁵¹

O zapatismo bem que tentou através dos Acordos de San Andrés articular o movimento *desde abajo* com políticas públicas formais. Foi derrotado e foi buscar na auto-organização das Juntas de Bom Governo sua forma de exercer a autonomia territorial.

Já na Bolívia se buscou outra forma criativa de articular a luta pelo Poder do estado, através do M.A.S., com a auto-organização do movimento social, como se pode verificar no I.P.S.P. que completa a sigla do M.A.S., o que quase sempre é omitido. Antes de tudo, destaque-se que M.A.S. é Movimento Al Socialismo e não Partido Socialista. E I.P.S.P. é *Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos* e, assim, afirmam o caráter de instrumento, de meio e não de um fim em si mesmo, e que este meio deve estar a serviço da soberania de *los pueblos*. Atenção: *pueblos*, no plural e não povo no singular, como até então o léxico político da esquerda propugnava. Assim, a luta pela igualdade, pelo socialismo, se coloca ao lado da luta pela diversidade dos povos e com um caráter comunitário. Mais que estado nacional sinalizam para o que depois se verá consagrado como estado plurinacional comunitário, na Bolívia, e estado plurinacional, no Equador. Mais que multiculturalismo, conforme os discursos hegemônicos e/ou pós-modernos, falam de interculturalidade, de transculturalidade, de transmodernidade (Enrique Dussel), ou seja, de complementaridade e de reciprocidade, conforme as tradições da filosofia quéchua (Josef Esterman), da filosofia aymara (Silvia Rivera Cusicanqui), da filosofia maia-labal (Carlos Lekensdorf), da filosofia wayuu/yukpa/Bari (José Angel Quintero Weyr) entre outras.

O espírito de Cochabamba

A cidade de Cochabamba pode ser tomada como um marco no ciclo de lutas emancipatórias em curso em nosso continente, ao estabelecer uma nova relação entre os movimentos sociais e o poder estatal. Ali em Cochabamba no ano 2000 todo um complexo de movimentos sociais —ecologistas, camponeses, moradores, indígenas, jovens— se conformou contra a privatização da água. A Guerra da Água, como ficaria conhecida essa luta, conseguiu, pela primeira vez, expulsar uma multinacional que acabara de ganhar a concessão

51 Ainda está para ser contada as múltiplas histórias da guerrilha latino-americana após seu ciclo áureo nos anos 1960-70.

para mercantilizar a água.⁵² É esse espírito de Cochabamba que surge entre Seattle (1999) e o 1º Fórum Social Mundial realizado em Porto Alegre, em 2001, que sinaliza para um movimento de fundo que sintetiza um conjunto de lutas sociais que vem se desenvolvendo de forma dramática nos últimos 30/40 anos e que ganha contornos mais claros desde 1989 (Caracazzo) e 1998 (eleição de Chávez) e, sobretudo desde o ano 2000 (Guerra do Gás).

As lutas contra a expropriação territorial desenvolvida pelos povos indígenas, quilombolas e camponeses adquirem um sentido revolucionário, sobretudo ao se encontrar com o movimento ambientalista posto que, juntas, lutam pela *reapropriação social da natureza*. Afinal, essa é a mensagem de fundo que emana desse conjunto de movimentos que a Guerra da Água de Cochabamba tão bem resume. Essa mesma luta se desdobrou, ainda na Bolívia, como luta pela reapropriação do gás e que, não abdicando da auto-organização em redes, também não se furtou a encarar de fato a questão do poder. A primeira eleição de Evo Morales Ayma (2005) significa esse encontro do movimento social emancipatório com as estruturas de poder hegemônicas (“uso contra-hegemônico de instrumentos hegemônico”, conforme Boaventura de Sousa Santos). A tensão criativa existente na Bolívia entre o governo e os movimentos sociais é a expressão desse aprendizado que produz um transcrescimento do marxismo⁵³ e de outras matrizes de racionalidade de múltiplos movimentos sociais no mundo atual.

No Equador, ainda que as relações entre os movimentos sociais e o Presidente Rafael Correa sejam tensas, a Constituição aprovada em 2010 consagra novos horizontes teórico-políticos cuja origem vem dos movimentos indígenas, como por exemplo, o fato de pela primeira vez na história da humanidade a natureza constar como portadora de direitos na nova Constituição do país. Além disso, oferece ao mundo novas perspectivas filosóficas para o devir dos povos com o Sumak Kawsay (*Bien Vivir*) dos quéchuas, o mesmo que Suma

52 Uma das cláusulas do contrato que privatizava a água em Cochabamba era uma “cláusula de confidencialidade” através da qual o poder público se comprometia a não revelar as bases do contrato para a população. Ou seja, o poder público não podia tornar público o contrato que fazia, o que nos mostra o limite a que se chegou com a lógica privada levada ao plano da *res publica*.

53 Refiro-me aqui ao discurso de posse de Álvaro García Linera como vice-presidente do Estado Plurinacional da Bolívia em janeiro de 2010 quando se dirige ao Presidente Evo Morales Ayma e lhe presta lealdade dizendo ser a lealdade de um “bolchevique katarista”, expressão que, em si mesma, indica que estamos diante de outro marco teórico-político que reinventa tradições que no eurocentrismo permanecem excluídas.

Qamaña de que nos falam os aymaras a partir da Bolívia, sobretudo. Ou seja, uma perspectiva que se coloca fora do horizonte do crescimento ilimitado conforme distintas correntes da tradição de pensamento europeu à direita e à esquerda. Como demonstração dessa nova perspectiva, destaquemos a originalíssima proposta do governo do Equador no projeto ITT—Ishingo-Tambococha-Tiputini—localizado numa das regiões de maior biodiversidade do mundo, nos contrafortes andino-amazônicos no Parque Nacional de Yasuní. Nesse projeto o governo equatoriano se compromete a deixar sem exploração os 850 milhões de barris de petróleo desde que consiga arrecadar a metade do que obteria com a exploração desse recurso, um rendimento de cerca de 4 a 5 bilhões de euros em 13 anos,⁵⁴ e destinar o dinheiro arrecadado em energias renováveis, reflorestamento e outras medidas ambientalmente responsáveis. Essa iniciativa deixaria de emitir 410 milhões de toneladas de CO₂ para a atmosfera e vai em direção contrária do que se viu na reunião de Copenhague onde se buscava ganhar dinheiro criando um mercado de carbono. Aqui, ao contrário, não só se evita emitir CO₂ como busca reduzir a demanda de energia indicando que busca uma mudança no estilo de vida.⁵⁵

É preciso verificar que esse mesmo ano de 2000 nos revela os novos e contraditórios processos que estão subjacentes às lutas sociais na América Latina/Abya Yala, hoje. Afinal, os Estados Unidos se viram tendo que reorganizar suas estratégias em função da multipolaridade geopolítica que começa a se desenhar já a partir dos anos 90, conforme já destacamos com a criação do NAFTA, em 1994, mas também nesse mesmo ano com o início das tratativas visando a criação da ALCA que, inicialmente conduzida de modo confidencial, por suas contradições internas acabou vindo à luz no final dos anos 90. Desde então, os movimentos sociais organizam importantes mobilizações contra a ALCA. Nesse mesmo ano 2000, por iniciativa do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, é proposta a IIRSA (Iniciativa de Integração

54 Não é qualquer coisa que está sendo proposto, pois o petróleo corresponde a 22% de PIB equatoriano e a 63% do total das exportações do país.

55 “O que está emergindo no Qullasuyo é menos que uma civilização antagonica, mas complementária ao Ocidente, cuja especificidade, sua diferença específica, estriba em se auto-compreender no contínuo com a natureza, diferentemente do Ocidente que se entende desde a diástase criador/criatura, é dizer, desde a separação e cuja consequência mais grave é haver causado o atual aquecimento do planeta. A humanidade precisa de um modelo de civilização amigável com a biosfera e um exemplo disso é a indianidade, uma possibilidade ... (...)” (Medina, s/d - *La comprensión vicepresidencial de las autonomías indígenas se puede implementar con la ley de participación popular y la ley del diálogo: no hace falta una Constituyente*).

Regional Sul Americana) um conjunto de obras de infra-estrutura (hidrelétricas, portos, aeroportos, estradas, redes de transmissão de energia) que visava dar base material logística aos acordos da ALCA. Com a IIRSA o que se visa é construir uma infra-estrutura sólida para que as economias latino-americanas se beneficiem da reconfiguração geopolítica do mundo onde a Ásia passa a ter um papel protagônico, com destaque para a China. É o que chama de “regionalismo aberto” ou “novo regionalismo”

Assim, 1998, com a eleição de Hugo Chávez seguida por outros governos que se beneficiam da deslegitimação das políticas neoliberais pelos movimentos sociais, e 2000, com a Guerra da Água e do IIRSA-ALCA, nos dão os marcos nos quais se inscrevem as lutas sociais no bojo das contradições dos próprios governos progressistas, ainda que com diferentes perfis. Afinal, a herança de uma enorme injustiça social impele que esses governos busquem políticas de curto prazo que minimizem a pobreza e, para isso, usem a IIRSA, projeto que, como vimos, foi criado para dar a base logística para a ALCA e para a integração competitiva nos mercados globais emergentes, através da exportação de minérios e outras *commodities* (soja, carnes, papel e celulose, frutas), sobretudo para a Ásia. Com isso, grandes projetos minerais e agrícolas se expandem sobre terras indígenas, de afrodescendentes, de camponeses aumentando a expropriação num processo batizado por David Harvey como acumulação por espoliação. No Brasil, os conflitos envolvendo essas populações já superam os conflitos envolvendo os chamados trabalhadores sem terra, conforme vem destacando a Comissão Pastoral da Terra do Brasil. Em outras palavras, o número de conflitos envolvendo populações que tradicionalmente ocupam terras é maior que os conflitos envolvendo os que lutam para obter terras, o que significa que está se intensificando novamente o processo de expropriação de trabalhadores sem terra, tal como nas décadas pós 1970, processo que à época foi comandado por regimes ditatoriais. Afinal, os sem terra de hoje foram populações que tradicionalmente ocupavam terras até os anos 1970. Nesse contexto, tem sido grande a pressão das grandes corporações⁵⁶ para relaxar a legislação ambiental, vista como “obstáculo ao des-

56 É de se destacar o complexo de poder técnico-científico-indus Javier Medina trial-financeiro-midiático que opera, sobretudo no Brasil, na Argentina, no Paraguai e no Oriente boliviano que atualiza as tradicionais *plantations* agro-industriais que desde o século XVI mantém tecnologias de ponta para explorar grandes concentrações de terra. No século XVI, diga-se de passagem, não havia no mundo tecnologias manufatureiras mais modernas que os engenhos que operavam no Brasil, Cuba e Haiti. O mito do desenvolvimento tecnológico se mostra tão antigo como nossa colonização. Aliás, só uma mentalidade eurocêntrica colonial conta a história a moderna tecnologia a partir da Europa ignorando os engenhos que aqui operavam.

envolvimento”, sobretudo pelas empresas do setor de construção civil (como as empresas brasileiras Camargo Correa, Norberto Oderbrecht), as empresas envolvidas na exportação de *commodities* minerais, com destaque para as que exportam bauxita e alumínio (as que mais consomem energia elétrica), ferro e manganês (que consomem na Amazônia muito carvão vegetal para fazer ferro-gusa, contribuindo enormemente para a devastação da floresta), e os latifúndios empresariais de monocultivos de exportação de madeira e celulose (eucalipto), soja, cana/etanol e carnes (frangos, porcos e bovinos).⁵⁷ Os conflitos gerados por esse neo-desenvolvimentismo neo-extrativista têm sido grandes tanto na Venezuela (caso dos Yukpa, Wayuu e Bari em Zulía), na Bolívia, no Equador, na Argentina, no Brasil, assim como no Peru (caso Bagua), no Chile e na Colômbia.

Perspectivas emancipatórias

Novamente Cochabamba se vê palco, em 2010, de uma experiência emancipatória desse contraditório e rico processo em curso na América Latina/Abya Yala. Ali, entre 19 e 22 de abril de 2010, cerca de 35.000 ativistas/intelectuais de 142 países aquiesceram à convocação do Presidente da Bolívia Evo Morales Ayma e se reuniram na *Cumbre de los Pueblos sobre Cambio Climático e Derechos de la Madre Tierra*. A julgar pelos documentos ali aprovados em 18 meses de trabalho, sendo 17 oficiais e uma auto-convocada pelo CONAMAQ (Conselho Nacional de Ayllus e Markas do Qullasusyu), mais do que conclusões vimos a inauguração de uma nova etapa na construção de um amplo movimento que oferece uma agenda comum para os diferentes movimentos sociais. Afinal, o aquecimento global não é um tema ambiental, como alguns tentam reduzi-lo. Ele é a expressão de uma sociedade que ao querer dominar a natureza faz como qualquer dominador faz: ignorar o dominado na sua condição de outro, pois só o vê naquilo que interessa aos dominadores. O efeito estufa é um efeito não desejado, mas induzido pelo desenvolvimento de uma sociedade que tem no seu cerne o crescimento econômico ilimitado. Todavia, o planeta, assim como os povos e suas culturas, tem seus limites, têm tempos próprios que não se resumem aos tempos da produtividade para se conquistar mercados e se obter lucros. Enfim, o aquecimento global, que tem suas causas naturais próprias, é agravado pelo êxito do sistema capitalista e não por suas falhas. A

57 É interessante observar os riscos de pandemias associados à produção industrial de animais – frango, porcos e bovinos - que já nos deu a gripe aviária, a gripe suína (que as técnicas de poder rebatizaram como H1N1) e a vaca louca.

Revolução Industrial, corretamente tomada como marco de um projeto civilizatório que hoje coloca a humanidade sem perspectiva de futuro, se fez com a máquina a vapor que devolve à atmosfera o CO₂ que as próprias plantas e animais retiraram da atmosfera milhões de anos atrás e que foram mineralizados e transformados em fósseis sob a forma de carvão e petróleo. O mito da técnica em seu afã de dominar a natureza viu mais a máquina do que o vapor que ela também produzia. Os princípios da termodinâmica, como os da lei da entropia, foram simplesmente ignorados. Por isso Cochabamba se torna emblemático ao trazer para o léxico político o direito da natureza, ao debater o *Bien Vivir* (Suma Qamaña/Suma Kawsay), enfim, ao colocar a idéia ampla de comunidade, a Pachamama, que envolve não só os homens e mulheres de cada cultura, mas todas as formas de vida, além das montanhas, dos rios, dos glaciares, das energias que são fonte de toda criação.⁵⁸

Ali em Cochabamba foi consagrada a idéia de que a natureza deva ser portadora de direitos, conforme reza a nova Constituição do Equador, com a proposta de que a ONU aprove uma Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra, tal como aprovou a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Com isso, cria-se a possibilidade de que sejam criminalizados os que cometam crimes contra a natureza. Daí a proposta de criação de um Tribunal Internacional de Justiça Climática e Ambiental também aprovada em Cochabamba.

A idéia de um *referendum* que propicie que em todo mundo a mulher e o homem comum venham a opinar sobre questões de fundo, como o aquecimento global, é uma crítica prática ao olvido que as instituições estatais vêm manifestando, conduzindo-o na mesma rota que criou o problema, qual seja, a de querer transformar tudo em mercadoria, em oportunidades de mercado, como se viu em Copenhague (propostas de crédito de carbono e de vendas de “tecnologias limpas”). A ONU vem se tornando refém de estados, de empresários e de gestores que de toda maneira vêm procurando evitar a reapropriação social da natureza que é o que os movimentos sociais vêm sinalizando. A idéia de um *referendum* sobre o aquecimento global é uma crítica prática aos estados, e à ONU, que não têm sido capazes de proporcionar uma participação efetiva aos concidadãos e aos povos/etnias reduzindo a democracia a um dos seus procedimentos: as eleições. A *Cumbre de los Pueblos* conclama, ao

58 Atenção: não caíamos na tentação de traduzir Pachamama como Natureza, pois assim deixamos escapar esse sentido amplo de fonte de toda a vida, que inclui a cultura, a criatividade humana. Traduzir Pachamama como natureza é reduzir essa idéia ao eurocentrismo que separa natureza e cultura.

contrário, à participação protagonista através de mecanismos de democracia participativa, como o *referendum*⁵⁹.

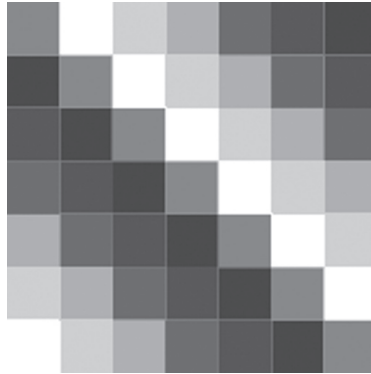
Enfim, se a política é, como nos ensinavam os gregos, a arte de definir os limites, o que está na agenda política hoje é a reinvenção da política, haja vista que os limites de intervenção sobre a natureza estão ao mesmo tempo exigindo um amplo movimento de reapropriação social da natureza. E falar em reapropriação social da natureza é juntar aquilo que a natureza do capitalismo separou. Enfim, *bios* e *polis* juntas é o que emana do Espírito de Cochabamba. A luta pela terra é, hoje, também a luta pela Terra, mas luta pela terra/Terra que se quer reconhecendo a diversidade dos territórios/das territorialidades tão bem representadas na Whypala.⁶⁰

59 Para ter acesso aos documentos finais da *Cumbre de los Pueblos* de Cochabamba consultar http://www.movimientos.org/conferenciamundialpueblos/show_text.php3?key=17208

60 Pablo Mamani nos diz: “Pedagogicamente, a *whipala* te dá um arcabouço amplo de entendimento sobre o sentido do horizontal. O que propõe? Uma maneira de ver de várias formas a horizontalidade: uma desde *abajo*, uma desde o meio, seja de frente para trás seja de trás para frente. A *whipala* tem quatro lados, mas você pode colocá-la em qualquer posição e verá a horizontalidade respeitada, com todas as cores incluídas em todas as linhas. No sentido vertical, todos estão incluídos também. E, no diagonal, a linha branca divide exatamente o meio: acima 21 quadrados e abaixo também. Tudo está equilibrado. É uma complexidade muito mais interessante que uma divisão cartesiana, na qual cada comunidade é diferente, com sua dinâmica interna, mas sem jamais perder a harmonia na totalidade”. Consultar Mamani, Pablo (2010).

Willy Cruz Yampara, Apu Mallku do CONSAQ (Conselho Nacional de Suyos, Aymaras e Quechuas) assim define a Whypala. “(...) a whipala é um símbolo que temos recuperado, a equitatividade, a complementaridade das cores, a complementaridade dos quadrinhos, que ninguém devia ser maior nem menor, essa é a mensagem de ser equitativos e complementários ao mesmo tempo, em tantos quadrinhos. É claro, às vezes nos passamos também ao dizer que isto é cada ayllu, ou 47 nacionalidades, assim já exageramos, às vezes somos bem fanáticos ao dar-lhe lógicas, mas o que mais absorvemos é que há que ter essa complementaridade, ser todos iguais, o objetivo é ser iguais. Claro, na prática não pode ser exatamente o que é exato, um é mais inteligente, outro um pouco menos, mas isso não deveria ser obstáculo para estar vivendo bem em complementaridade e equilíbrio. Essa é a mensagem que temos recebido”.

A Whypala



Bibliografía

- Bartra, A. (2008) *El hombre de hierro. Los límites sociales y ambientales del capital*, UNAM, México, DF.
- Bourdieu, P. (2001) *O poder simbólico*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.
- Linera García, Á. (2009) “El punto de bifurcación es un momento en el que se miden ejércitos”, entrevista de Maristella Svampa, Pablo Stefanoni y Ricardo Bajo. Em: *Le Monde Diplomatique* (version boliviana), agosto.
- Mamani, P. (2010) “Tenemos que empezar la carrera por la vida”, entrevista a Vinicius Mansur. Em: *Revista América Latina en Movimiento Alternativas civilizatorias: los viejos nuevos sentido de humanidad*, no. 453, Quito.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2009) *Abya Yala*. Em: Sader, Emir *et al.* (2009) *Latinoamericana: enciclopédia contemporânea de América Latina y el Caribe*, Ed. Akal, Madrid, 2009 e Boitempo, São Paulo.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2009) *Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina*, Universidade de Zulia e IVIC, Maracaibo-Caracas.
- Ribeiro, D. (1973) “Indigenato e campesinato”. Em: *Revista Vozes*, a. 73, vol. LXXIII, Petrópolis.

- Sader, E. *et al.* (2009) *Latinoamericana: enciclopédia contemporânea de América Latina y el Caribe*, Ed. Akal, Madrid, 2009 e Boitempo, São Paulo.
- Sader, E. (1988) *Quando novos personagens entraram em cena*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Souza Santos, B. (2010) *La refundación del Estado en América Latina: perspectiva desde una epistemología del Sur*, IVIC, Caracas, 2010.
- Wallerstein, I. (2008) *Historia y dilemas de los movimientos antisistémicos. Contrahistorias*, UACM, México, DF.

Prospectiva tecnológica para América Latina

LEONEL CORONA

En el siglo XXI, sobre todo por las posibilidades y retos que enfrentan las sociedades de América Latina, se hace necesario reflexionar sobre nuevos caminos para el desarrollo económico y social. Estos resultan complejas interrelaciones de variables, actores y acciones, la búsqueda de una nueva arquitectura social y económica capaz de dar una salida consistente a la crisis financiera, económica y ecológica, ligado al desempeño económico, la justicia social y la compatibilidad ambiental en el contexto global (Messner, D. 1998).⁶¹ Aunque existen diversas definiciones sobre la globalización de la economía o mundialización,⁶² todas concuerdan en la importancia creciente del conoci-

61 “Political inaction and excessive economic liberalism in the world market economy lead to social disintegration, political instability, environmental devastation and economic emaciation of national economic locations” (Messner, D., 1998:95).

62 “La globalización es un proceso de dominación del mundo de Estados y mercados, de sociedades y pueblos, se ejerce en términos político-militares, financiero-tecnológicos y socioculturales (González Casanova, P., 1998, *La Jornada*, 9 de septiembre). O bien un conjunto amplio de definiciones que se pueden agrupar en el *globalismo pop*, considerado una “oferta de moda, eufórica y determinista, acrítica y superficialmente aceptada como un paradigma montado sobre varias falacias, mitos o *slogans*, como que es un fenómeno nuevo, homogéneo y homogeneizante que conduce a la democracia al progreso y al bienestar universal” (Saxe-Fernandez, J, 1999:10). A estas cinco características, Carlos Vila agrega: “la globalización acarrea la desaparición progresiva del Estado, al menos a una pérdida de importancia del mismo”. (Vilas, C., “Seis ideas falsas sobre la globalización”, disponible en: <http://www.globalizacion.org/biblioteca/Vilas%20Globalizacion%20Falsa.htm>

miento y la informatización de la sociedad (Carney, 1999), como se observa en los procesos que comprenden:

- Fluidez de los movimientos de masas de capital financiero, hecha posible por la desregulación de los mercados de capitales y la revolución de las comunicaciones y la informática.
- Fragmentación de los procesos de producción entre países, lo cual hace cada vez más difícil identificar la unidad de producción.
- Progresiva integración de los mercados nacionales dentro de los mundiales, que genera patrones de consumo cada vez más homogéneos y el empaquetamiento de gustos tradicionales para su difusión mundial.
- Impacto social generalizado de los avances tecnológicos (comunicaciones e información).

Por ello una de las variables centrales de los posibles nuevos caminos es el uso productivo del conocimiento, lo cual comprende un conjunto de interrelaciones institucionales complejas de los conocimientos *técnicos*, aprendidos con la práctica, los *tecnológicos*, que se nutren de la ciencia, y los *científicos* (Corona, L., 2009).

Los caminos del desarrollo constituyen “un cuaderno de esperanzas”, como los califica la UNCTAD.⁶³ Sin embargo, para diseñar estos caminos (Ackoff, 1974) se requiere plantear los fenómenos en el devenir histórico y un ir del futuro al pasado para generar las alternativas del presente, es decir, en el tiempo de *larga duración*. Enfocar la tecnología desde una perspectiva amplia del tiempo permite observar aspectos estructurales que pueden ser parte de alternativas a ser consideradas en un escenario integrado con los cambios sociales. Se parte de la premisa de que resulta posible orientar la *trayectoria de uso y desarrollo de las capacidades tecnológicas* como parte de la construcción de una nueva sociedad: la sociedad del conocimiento (Herrera, A. *et al*, 1994: 23).

En este orden de ideas, primero se describen las formas del cambio de los procesos de trabajo (revoluciones tecnológicas) para añadir en un segundo punto el escenario de la sociedad del conocimiento. Tercero, se caracterizan

63 El *cuaderno de esperanzas* (Cahier d'Espérances o Book of Hopes) es el término de referencia anotado para la UNCTAD X (12-19 February 2000, Bangkok) con el objetivo de repensar el desarrollo, *Unctad News*, vol. 1, Issue 1, 1999.

las potencialidades y obstáculos en la historia tecnológica de América Latina, con base principalmente en las experiencias de la historia de México. En una cuarta parte, se elabora una agenda de los problemas estructurales básicos para proponer algunos criterios de diseño con el objetivo de incorporar la sociedad del conocimiento como medio para resolver problemas sociales críticos durante el presente siglo.

Los ejes del análisis: cambios en el proceso de trabajo y evolución tecnológica

Para comprender la evolución de las capacidades socio-tecnológicas se observan los cambios del proceso de trabajo con la difusión de la revolución industrial (RI), iniciada en 1793, y la de la revolución científico-tecnológica (RCT), fechada en 1968 (Tabla 1). En estas los procesos artesanales de trabajo evolucionan a la manufactura, base de la industria o el sistema de las máquinas, para dar paso a la automatización y, por último, al proceso científico. Entonces la evolución va en el sentido de potenciar la capacidad productiva del trabajo mediante el uso de herramientas técnicas, tecnológicas y del conocimiento.

La RI se compone de dos etapas. En la primera, de 1793 a 1847, la productividad del trabajo la impulsa la invención de la máquina-herramienta, lo cual implica el traslado de las herramientas de los artesanos a las máquinas. Este cambio de calidad inicia una trayectoria tecnológica que combina y aumenta la velocidad de las herramientas controladas por las máquinas. La segunda etapa, de 1848 a 1939, refiere la incorporación de la energía a la máquina —con la de vapor— y la revolución del transporte. El incremento del comercio de la producción de masa se resuelve con los ferrocarriles y después se agrega el automóvil. Entonces, la máquina-herramienta se puede trabajar de forma independiente de la energía humana y de la ubicación de la fuente de energía. La electricidad permite distribuir de manera independiente la localización de las fuentes primarias de energía. Tales cambios tecnológicos someten y subordinan el trabajo a la máquina, y la relegan a actividades secundarias y/o a supervisar el proceso de producción, al tiempo que aumentan la productividad del trabajo.

La RCT, que empezó en 1968, se gesta en el período de 1941 a 1965 en la industria química. Es un espacio natural para la creación de laboratorios de

Tabla 1 Proceso de trabajo y revoluciones productivas

ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN	FUERZA DE TRABAJO	MEDIOS DE TRABAJO			OBJETO DE TRABAJO	SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	
		Maquinaria	Energía	Información			
ARTESANAL	Desarrollo de instrumentos manuales	<REVOLUCIÓN INDUSTRIAL>			<REVOLUCIÓN CIENTÍFICO TÉCNICA >	Integración de las capacidades humanas con las productivas y la ecología	
MANUFACTURERA	Cooperación: división del trabajo	Máquina - herramienta (MH) accionada por trabajo humano o animal	MECÁNICA	REVOLUCIÓN ENERGÉTICA			
SISTEMA DE MÁQUINAS	Supereditada a las máquinas. Tarea s rutinarias	Maquinaria, MH accionada por vapor. Motor eléctrico	Carbón, petróleo, gas para generar vapor. Energía eléctrica	Automatización y generación de energía eléctrica	REV. INFORMÁTICA	Acoratamiento del ciclo ciencia producción mercado	
AUTOMATIZADA	Supervisión y mantenimiento de sistema automático	MH funcional: máquina de transferencia, multiherramienta universal					
CIENTÍFICA	Trabajo colectivo intelectual. Desarrollo de la capacidad creativa del hombre	Máquinas- Sistemas inteligentes	Nuevas fuentes de energía: nuclear, solar, biológica	IntegrACIÓN de imagen, datos, sonido.		Materiales Sintéticos. Apropiación integral de la materia: química, biológica y fisiocómica.	Almacenamiento y procesos informáticos múltiples y en red: "computing grid"
		cooperación entre grupos de científicos para problemas globales	Computación distribuida con procesos digitales, biológicos y cuánticos	Generación de la ciencia en Redes			
CICLO ciencia producción- circulación (mercado- finanzas)							Sistema Univ-Empresa Gov, INTERFUNCIONES
						Objetos de relación medio ambiente- hombre	
						Interrelaciones de las ciencias sociales y ciencias naturales	
						Generación de la ciencia en Redes	
						Borrosidad entre comunidades reales y virtuales	

Fuente: Relaboración con base en Corona Leonel (1978).

investigación y desarrollo (I + D), lo que dio inicio a una trayectoria de creciente aplicación más directa del conocimiento científico a la producción.

Por consiguiente, la evolución empieza con el artesano, que controla el proceso de trabajo mediante las habilidades y capacidades integrales del hombre, y después de un largo período de minimización del obrero en la producción, comienza una inflexión: se genera un nuevo tipo de artesano —el científico—, quien controla su proceso de trabajo de conocimiento. Pero en medio de ambos eventos se presenta una evolución contradictoria: la disminución de la participación y marginación del trabajo y el reinicio de una capacidad creativa con el trabajador científico.

Relacionando estos efectos contradictorios de desarrollo de la tecnología, la cuestión es conocer la trayectoria que lleva a un grado de dominio de los procesos científicos, en lugar de los industriales, es decir, observar los signos de desarrollo hacia la sociedad del conocimiento.

La sociedad del conocimiento como evolución futura de los cambios tecnológicos

El apartado anterior muestra la evolución de las capacidades tecnológicas en la producción, descrita con dos aspectos: 1) el desdoblamiento de los componentes del proceso de trabajo (fuerza de trabajo, máquina, energía, información) y 2) los cambios en la participación del trabajador, definiendo los tipos de proceso de trabajo: desde el artesanal a la automatización. A partir de este nivel, las capacidades productivas pasan a un nuevo estadio, el proceso de trabajo científico, que regresa a ser de tipo artesanal. Por tanto, son de esperarse nuevas formas de cambio para incrementar la productividad del trabajo —por ejemplo, acortando el ciclo de la ciencia con el uso productivo del conocimiento.

El nuevo ciclo implica un derrame hacia la sociedad, más allá de la producción, lo que conlleva un cambio con la sociedad del conocimiento. Sin embargo, como esta forma parte de la historia del hombre, la razón de denominación surge por la utilización de dispositivos tecnológicos que generan, almacenan y distribuyen información o máquinas de la información —compuestas por computadoras interconectadas mediante sistemas de comunicación—, las

cuales potencian las capacidades humanas al contar con más posibilidades de información pertinente en los análisis y la toma de decisiones.

Por tanto la sociedad del conocimiento comprende un conjunto de procesos resultantes de las capacidades informáticas crecientes del acceso social a estas y de las capacidades humanas de su utilización productiva, de consumo y cultural. Se pueden distinguir tres procesos principales (Tabla 2):

- TIC, las tecnologías de información y comunicaciones.
- Sector cuaternario de servicios de conocimientos.
- Ciclo ciencia-producción-circulación (mercado-finanzas).

La difusión de las TIC es el aspecto más visible y con impacto transversal, toda vez que afecta al conjunto de las actividades económicas y de consumo.

El cuaternario se conforma dentro del sector servicios y agrupa varias actividades relacionadas con la generación, almacenamiento, transmisión y uso del conocimiento. Comprende las intensivas en el uso de conocimientos tecnológicos y científicos, tales como educación, salud, financieros, medios de comunicación, gobierno. Es necesario aclarar que son ciertas áreas de estas actividades más intensivas que otras en el uso de los conocimientos. También incluye las actividades innovadoras, en las que el conocimiento se convierte en nuevos dispositivos, procesos y servicios como telecomunicaciones, servicios empresariales, computación y servicios profesionales.

Tal clasificación atiende a una intensidad entre el uso y las innovaciones, aunque de hecho se realizan en todas las actividades del sector cuaternario.

El aspecto central son las relaciones de la ciencia y la tecnología con la producción, el mercado y el financiamiento. Se espera que la productividad científica aumente y a la vez se acorten los tiempos de sus aplicaciones productivas o en el bienestar. ¿Cómo acortar el ciclo? La respuesta podría encontrarse en aquellos sectores que han logrado tiempos menores, como en los casos de la electrónica (semiconductores), la química y los nuevos materiales. Por tanto, la sociedad del conocimiento está en ciernes. Es de esperar se pueda acelerar el ciclo ciencia-producción, al tiempo que se generan nuevas condiciones sociales.

Tabla 2
Sociedad del conocimiento: componentes

- 1) “Máquina-informática”: Las tecnologías de la información y la comunicaciones, (TIC)→ sistemas informáticos.
- 2) **Economía servicial.**
Terciario: Servicios
Cuaternario: Servicios de conocimiento:
Intensivos en conocimiento: Educación; Salud; Financieros; Media; Gobierno.
Innovativos: Telecom; empresariales; computación; servicios profesionales.
- 3) Acortamiento del ciclo ciencia-producción-mercado- finanzas.

Fuente: Elaboración propia.

El punto de partida: potencialidades y limitaciones en América Latina

Las revoluciones industrial (RI) y científico-tecnológica (RCT) aparecen en diferentes momentos y evolucionan de acuerdo con los contextos económicos y políticos de cada país.

En América Latina, la introducción y difusión de la RI se retarda hasta finales del siglo XIX, es decir, unos cien años después que en los países industriales, lo cual implica superponer la primera y segunda etapa, o lo que es lo mismo, la industria y los ferrocarriles con el uso del automóvil y la energía eléctrica.

De manera similar a la RI, con el retardo de la RCT, que inicia en América Latina en 1994, se superponen la primera etapa de creación de infraestructura científico-tecnológica, con la segunda etapa, es decir, el desarrollo de la industria de las telecomunicaciones.

Ambas revoluciones, RI y RCT, se despliegan en un contexto económico que favorece un crecimiento de la productividad basado en el uso *extensivo* de mano de obra, en lugar de un entorno de productividad basada en la innovación y su difusión. Esta es la tesis central que explica históricamente el rezago de América Latina en las sociedades del conocimiento contemporáneo (Corona L., 2002).

Producción basada en el uso extensivo de la fuerza de trabajo

En América Latina ha prevalecido la explotación extensiva de la fuerza de trabajo, lo cual ha generado trayectorias tecnológicas que limitan el incremento de productividad —es decir, la forma intensiva.

En efecto, las nuevas técnicas productivas e instrumentos de los españoles alcanzan tales niveles de explotación que para mediados del siglo xvi se presentaba una escasez de fuerza laboral indígena, tanto por las epidemias contagiadas por los conquistadores como por la brutalidad de la explotación del trabajo.

La respuesta ante el problema de la escasez de fuerza laboral es el repartimiento, que regula la explotación de la fuerza de trabajo. Se trata de un procedimiento de otorgamiento de encomiendas mediante el cual se pretende racionalizar el empleo de la mano de obra entre los distintos propietarios; se propone abolir el trabajo no recompensado y la esclavitud, la asignación de tierras y la distribución de tributos. El repartimiento se establece por Órdenes Reales para regular el trabajo indígena, que dura setenta y cinco años a partir de la segunda mitad del siglo xvi.⁶⁴

Junto a este proceso, se generan cambios en la propiedad de la tierra: propician la creación de grandes propiedades que culminan en el último tercio del siglo xvii. El resultado es el establecimiento de la hacienda, que se constituye en la unidad productiva a lo largo de todo el período colonial.

Por diversos medios, en el siglo xvi la Corona trata de crear una fuerza de trabajo que tuviera la libertad de escoger sus propias tareas y ser recompensada por salarios; sin embargo, dado que la motivación se centra en limitar el poder y controlar la economía de la Nueva España, en los hechos se crea una fuerza laboral restringida básicamente a la hacienda en la que labora.

64 La encomienda toma otros nombres en América Latina para explotar la fuerza de trabajo: La *mita* (del quechua, “turno del trabajo”; “estación del año”) era un sistema de trabajo en el imperio inca. En la época del Virreinato del Perú, la potencia colonial continuaba la *mita* de forma más rigurosa, estableciendo cuotas laborales que debía cumplir la población nativa tributaria. El servicio forzado ejercía una inmensa presión sobre la población, y causa mucho daño y cientos de miles de víctimas mortales, sobre todo entre los trabajadores en las minas como la de Potosí. En Argentina el *yaconazgo* era una cláusula que otorgaba al encomendero el derecho de hacer trabajar a los indígenas gratuitamente las tierras concedidas por el monarca español.

Antes y después de la conquista y la colonización de América Latina, la organización del trabajo se sustenta con la generación de un excedente de producción que adquiere la forma de tributo. Este se reparte conforme a una estructura y diferenciación de clases. La tradicional obligación del trabajo comunal, relación social reconocida por todos, se articula con los usos y objetivos de explotación de los europeos.

Apropiación del excedente económico por privilegios creados o recibidos

La organización social de los indígenas no se suplanta inmediatamente, pues solo se sustituye a quienes reciben el tributo porque se transfiere a los nuevos “nobles” o “principales” españoles. Los nobles indígenas acompañan a los indígenas tributarios para entregarlo a los conquistadores.

Con el fin de asegurar la apropiación de excedentes económicos, la Corona impone controles sobre la producción y comercialización de insumos claves. Tal es el caso del azogue para el beneficio de la plata.⁶⁵

La organización económica y social construida a lo largo de toda la época colonial propicia una forma limitada de creación e introducción de técnicas productivas. La naturaleza extensiva de la explotación del trabajo y de los recursos naturales implica, además, una preparación científica elitista que se-

65 Dos de las tres materias primas —la sal y el magistral o sulfato de cobre— eran abundantes en la Nueva España, y su abastecimiento no representaba obstáculos para el procedimiento de amalgamación. En cambio, el azogue o mercurio era más costoso, al ser un mineral raro y precioso. Para asegurar en su favor el control de los beneficios con su comercialización, la Corona española decretó en 1559, dentro de las Leyes de Indias, el comercio exclusivo de este insumo clave por cuenta del rey. Sin embargo, la escasez y lo costoso del azogue estimularon el desarrollo de procedimientos que ahorraran su uso, como es el “método de patio”. Sus mejoras responden principalmente a la carencia relativa de los materiales y no a un proceso de mecanización de las actividades mineras y productivas en general. El “método de patio” permitía disminuir las ingentes cantidades de leña del de fundición. El nuevo procedimiento utilizaba equipo simple en comparación con el método antiguo.

grega a la población indígena, no obstante los esfuerzos por fundar instituciones de enseñanza que incorporaran al indígena al conocimiento occidental.⁶⁶

Las tecnologías de producción intensiva se mediatizan por el ambiente extensivo

De 1763 hasta 1810, con las reformas borbónicas, se introducen las ciencias y la enseñanza modernas. Se trata de un conjunto de cambios institucionales y de políticas para promover el libre comercio, transformar la propiedad de la tierra, expandir la burocracia, desarrollar un sistema financiero y modernizar la hacienda pública. El propósito se dirige a crear un gobierno económico al impulsar actividades para beneficio directo de España, como la industria minera.

Se crean importantes instituciones de enseñanza e investigación orientadas a transmitir y crear conocimientos de aplicaciones técnicas, sobre todo en las formas de explotación de la minería.

Durante la primera mitad del siglo XVIII comienzan a diversificarse las actividades productivas cuando lo hacen los obrajes, y el tipo de industria artesanal sin abandonar las formas artesanales de las técnicas productivas textiles.

En algunas actividades productivas tiene lugar un proceso de mecanización que resulta limitado. En la minería no hay interés de hacer grandes inversiones, dado que se basa en explotar nuevos territorios y yacimientos. Predomina la concepción de la aventura, es decir, de explotación *extensiva* de recurso natural.

En resumen, la introducción de técnicas y las innovaciones realizadas durante el período colonial responden más a adecuaciones de las condiciones locales que a la búsqueda de procedimientos de mecanización para sustituir fuerza de trabajo por maquinaria. De ahí que el desarrollo de procedimientos de me-

66 Las técnicas europeas se difunden en las haciendas agrícolas. En las azucareras se emplean técnicas de irrigación árabes, introducidas por los españoles, y se explota el trabajo indígena y de los esclavos africanos. El molino o trapiche de madera de tres mazas verticales, movido por una gran rueda hidráulica vertical, la casa de purgar para obtener los panes de azúcar con los talleres de alfarería y la fundición.

canización tiene un carácter restringido por diversos ambientes y condiciones de producción extensiva.

Producción con débil arrastre económico

En América Latina la producción se ha llevado a cabo con escasos impactos verticales, es decir, sin arrastrar o dinamizar otros sectores económicos, en particular el de maquinaria, materiales y equipo —sector 1— pues en general estos han provenido del exterior. Aunque esta carencia es más evidente con la introducción de la revolución industrial, de hecho tiene sus raíces en la forma extensiva de producción.

La actividad económica de la Colonia se centra en la minería: sus productos se transportan sobre todo a la metrópoli. A su vez, en torno a ella se encadenan otras actividades productivas, en particular la agricultura, proveedora de alimentos para satisfacer las demandas de las poblaciones mineras. Sin embargo, son escasos otros encadenamientos productivos. La forma extensiva de explotar minerales con bajo contenido de plata conlleva una trayectoria tecnológica de baja inversión en maquinaria, con instrumentos simples y, por consiguiente, sin grandes requerimientos técnicos.

Los países latinoamericanos han tenido diversos momentos de empujes a la industrialización que, por lo general, no arrastran suficientemente la economía al no impulsar la fabricación de insumos y maquinaria

En México se detecta el primero en el siglo XVIII, cuando se desarrollan algunas capacidades inventivas aisladas de herramientas máquinas y procesos para favorecer las industrias del azúcar, el tabaco, la textil y la amonedación.

Segundo, después de la independencia, en 1821 se genera la idea de impulsar el crecimiento teniendo como eje las actividades industriales. La incorporación de tecnologías en las décadas de 1820 a 1840 permite el desarrollo de actividades productivas que se derivan a su vez en industrias basadas en procesos de mecanización.

Se impulsa la industria química, como la producción de ácido sulfúrico.⁶⁷ Esta forma parte de los primeros esfuerzos por estimular el desarrollo económico del país a partir de la promoción explícita de la producción industrial.

Entre 1830 y 1840 se introduce maquinaria moderna para promover diversas actividades industriales de textiles, tabacos y agrícolas. Se trata de políticas estatales expresas para impulsar un desarrollo tecnológico. Se intenta desplegar la economía a partir de la rama textil y de configurar así una nueva estructura productiva. Se crean nuevas fábricas como las de papel y se reactiva la fundición de hierro.

El Estado promueve la creación de instituciones de fomento industrial. En México el Banco de Avío,⁶⁸ fundado en 1830 por Lucas Alamán y transformado en 1842 en la Dirección General de Industrias, es una de las instituciones que apoya los esfuerzos de industrialización mediante el crédito y la compra de maquinaria.

No obstante, los impulsos a la industrialización generan una mentalidad que se arraiga en México durante varias décadas: “industrializar era acabar con el obraje artesanal, desplazar los viejos telares por máquinas de metal, sacar al obrajero de su taller para convertirlo en operario asalariado de la fábrica” (Sánchez Flores, 1980: 282).

Tercero, la introducción de la revolución industrial no tiene efectos multiplicativos o encadenamientos verticales, en especial en la construcción de las grandes infraestructuras: ferrocarriles y electricidad.

67 Durante esos años se desarrolló la industria química y la producción de ácidos de aplicaciones productivas. Ello representó un impacto tecnológico significativo para el crecimiento de diversas ramas industriales como las de papel y textiles. La primera fábrica de ácido se fundó en 1826 por Alamán para proveer suficiente ácido sulfúrico, considerado un elemento esencial para la industria de papel, el blanqueamiento de telas, los fijadores y estampados de telas, además de tener aplicaciones específicas en la minería.

68 El Banco de Avío favorece la industria de textiles. Abre las puertas para la difusión de la nueva tecnología y sus sistemas de trabajo mecanizados. En 1831, para impulsar otros ramos fabriles y agrícolas, el banco compra en Londres máquinas de trillar, molinos, refacciones y otros artefactos; también diversas clases de arados de tiro y despepitadoras de algodón, y adquiere otros instrumentos agrícolas en los Estados Unidos. Es en la industria textil donde se incorpora una mayor cantidad de maquinaria. La fábrica La Aurora Yucateca, fundada en 1826 (cierra en 1835), es la pionera de la moderna industria textil de México, un parteaguas de la tecnificación del México independiente.

La construcción de ferrocarriles se convierte en toda una industria en la que intervienen, principalmente, inversionistas y capital extranjero. Solo en los cuatro años posteriores a 1880, la expansión de vías se multiplica por cinco. No obstante, el vertiginoso desarrollo de este medio de transporte no permite que se consolide una industria nacional abastecedora de máquinas y herramientas. Su demanda, así como los conocimientos técnicos, son cubiertos por la oferta externa. Un ejemplo es la importación de durmientes de Inglaterra, cuando después se toma conciencia de que las maderas tropicales resultan mejores para este fin.

La generación de electricidad se inicia en el último cuarto del siglo XIX para satisfacer las necesidades de la producción minera; después se aplica a la industria textil y a los molinos de harina, la fabricación de hielo, la refinación de azúcar y el empacado de carnes y cervecerías. Los sobrantes de energía eléctrica de las plantas industriales se usan en el alumbrado público y el consumo doméstico y para mover tranvías eléctricos en la Ciudad de México en 1906.

Se propicia la creación de empresas específicas de producción de electricidad, apoyadas en la capitalización de las fuentes de energía mediante concesiones que se adquieren a costos muy bajos. De 1887 a 1911 se organizan en México más de cien empresas de luz y fuerza motriz, con la importante participación del capital mexicano en estas actividades; sin embargo, diversos factores ocasionaron algunos fracasos de los empresarios nacionales al tiempo que se establecieron en el territorio nacional varias empresas de capital extranjero.⁶⁹

Si los ferrocarriles posibilitan la integración del mercado interior y la movilidad de tecnologías, la energía eléctrica permite hacer más productivos los procesos de trabajo en las grandes plantas industriales. La difusión de las plantas de energía eléctrica (tanto termo como hidroeléctrica) intensifica las jornadas de trabajo y el conjunto de los procesos productivos.

Los ferrocarriles facilitan el transporte de las herramientas y equipos importados. Integran, además, el mercado interior; llevan las mercancías y maquinaria a todas partes y hacen económicamente viables las exportaciones. También eliminan las barreras comerciales locales (Cárdenas, comp., 1994). El transporte de ferrocarril representa un ahorro unitario en las operaciones

69 Entre ellas están la Mexican Light and Power Company, la Puebla Light and Power Company, la Chapala Hydroelectric and Irrigation Company, la Guajalajara Power and Electric Company y la Río Conchos Electric Power and Irrigation Company.

de carga y permite que prosperen la minería y las industrias de exportación agrícolas.

La producción de hierro y acero en gran escala para abastecer el consumo que demandó la industria nacional en plena expansión comienza en los años 80 del siglo XIX. Los requerimientos de insumos para las ramas industriales básicas, como la construcción de ferrocarriles, son principalmente cubiertos por la oferta externa; paradójicamente, la producción de acero de las principales fundidoras se orienta al mercado extranjero, sobre todo al norteamericano.

Los ambientes extensivos son frenos a la innovación

Ha sido frecuente que los países latinoamericanos adquieran las tecnologías de vanguardia en la producción, pero al mismo tiempo las inversiones caen en ambientes (sea por bajos salarios, carencia de recursos de mantenimiento, subsidios, etc.) que llevan a no apoyarse en cambios tecnológicos que mantengan la continuidad y alcance de los avances tecnológicos.

Un caso que ilustra esta situación es el de la fábrica textil de Río Blanco, que a principios de siglo pasado contaba con la maquinaria más moderna de su época. La revuelta que fue sofocada por el presidente Porfirio Díaz mostró las condiciones de sobreexplotación, pues entre otras cosas, los obreros eran pagados como peones de hacienda, es decir, usando las tiendas de raya. Esta situación ofrece al capital tasas de ganancias por producción extensiva (salarios paupérrimos) que no requieren invertir en innovaciones para mantener eficiencias productivas.

Rezago en la difusión de las revoluciones productivas: la brecha y carencia de capacidades tecnológicas

Como ejemplo de las consecuencias del rezago productivo y tecnológico se puede mencionar el ferrocarril. En efecto, el retraso de las vías de ferrocarril del orden de cuarenta años respecto a los centros industriales de Europa representa una brecha tecnológica aún mayor, pues en México su construcción no se integra con una capacidad productiva local de materiales y locomotoras.

No es sino hasta 1903 en que la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey produce acero para los ferrocarriles.⁷⁰

En México, las principales líneas de ferrocarril las financian esencialmente los inversionistas extranjeros, e integran paquetes con los que venden también sus productos. Las pequeñas líneas las costean los inversionistas nacionales y los gobiernos de los estados, pero no alcanzan las escalas de demanda para una producción de insumos nacionales.

Una de las consecuencias de la forma en que han entrado las revoluciones industriales en América Latina mediante paquetes contruidos alrededor de los intereses de los capitales extranjeros, es que esas infraestructuras se han destruido parcialmente. No han logrado mantener una capacidad de desarrollo estable, lo que acarrea un problema para sostener la construcción de las siguientes infraestructuras, en especial las de la RCT.

Polarización productiva (en lugar de gestión integrada de la heterogeneidad productiva)

La polarización es muy evidente en la agricultura. La industrialización en América Latina se hace a costas de esta, es decir, al contrario de los países industrializados, donde la producción industrial en parte se enfoca en la de la maquinaria y las materias primas que aumentarán la productividad agrícola.

70 Los ferrocarriles inician sus operaciones en 1850, cuando se tiene una vía de 11,5 kilómetros de Veracruz a El Molino. La primera línea completa de ferrocarril es la de Veracruz a la Ciudad de México, concluida en 1873. En 1880 se cuenta con mil kilómetros de ferrocarril, y en cuatro años la extensión alcanza los seis mil km. El tendido de vías se dobla en un decenio, pues en 1890 hay trece mil; veinte años después, en 1910, se incrementa hasta diecinueve mil km. En contraste, los ferrocarriles en Europa cuentan con una infraestructura anterior. “En el año 1840 la red británica de ferrocarriles aumenta en proporción asombrosa”, habiendo sido construido el primero en 1805. Beato, G. y S. Doménico, “El comienzo de la industrialización en el noreste de México”. En: Cárdenas E. (comp.) (1994:193).

También se margina la lógica de la agricultura indígena, basada en la organización social del trabajo y en el aprovechamiento de la diversidad biológica natural, trayectorias técnicas que se complementan con instrumentos simples de trabajo. En este orden, la trayectoria agrícola indígena —sustentada en mezclas de cultivo maíz con frijol y maíz con calabaza y también chile—, responde al aprendizaje de la misma biodiversidad de la tierra. A esta forma de cultivo Teresa Rojas la clasifica de *asociación*, “la siembra o coexistencia de dos o más cultivos en una misma parcela, sean estos anuales o perennes”.⁷¹

Estas siembras múltiples se efectuaban en las zonas temporales sin problemas de heladas o en terrenos con humedad natural. A la de maíz de la época de lluvias le sucedía otra que se hacía en el mismo terreno o en otra parcela, a menudo de frijol. Así se obtenía una doble o hasta triple cosecha anual.

Carencia de un sistema tecnológico productivo

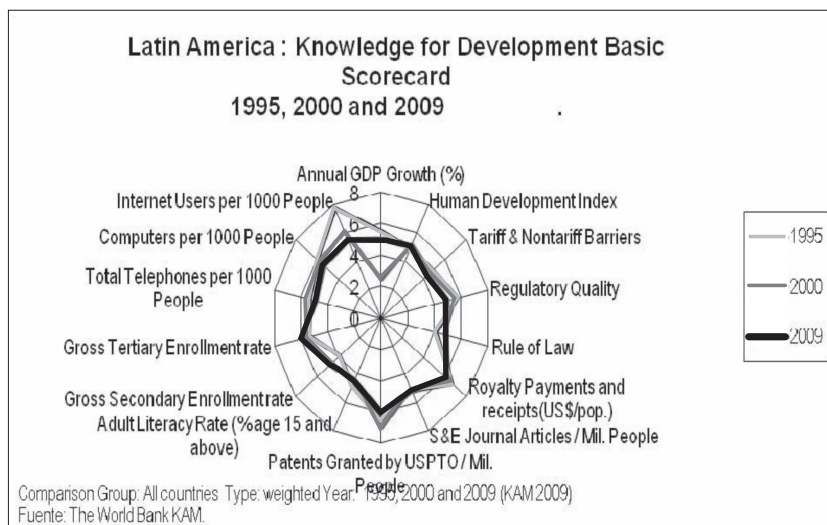
Uno de los temas recurrentes de la problemática tecnológica actual es la vinculación de la ciencia con la producción. A este respecto han existido momentos de orientaciones con vinculación como es el caso de las actividades mineras con la creación del Seminario de Minería, en 1792.

La vinculación es solo uno de los puntos críticos de la necesidad de un enfoque sistémico para abordar e impulsar un sistema científico-tecnológico y productivo. Esta visión ha estado ausente de las actividades de investigación y desarrollo.

71 Son el cultivo en “asociación anual-perenne” de maguey, nopal, aguacate, ramón, tejocote, capulín y otros árboles frutales que se encontraban en las milpas anuales, distribuidos alrededor de los terrenos como linderos o setos vivos, o bien en porciones de estos. Son cultivos más comunes en “asociación anual-anual” el maíz, los frijoles y la calabaza, junto al chile y otras plantas silvestres. De “asociación perenne-perenne” son las plantaciones de árboles en huertos mixtos diversificados en los que cada especie estaba representada por unos cuantos ejemplares, es decir, tenían un alto índice de diversidad de especies (Rojas Rabiela, 1988:86-94).

La evolución de la región latinoamericana de 1995 a 2009, muestra una situación de estancamiento respecto a las variables del conocimiento, si se consideran los avances de otros países del mundo (Tabla 3).⁷²

Tabla 3



Elaboración con base en IWB KAM. Agradezco el apoyo de la Lic. Alina García.

72 La metodología del KAM (Knowledge Assessment Methodology) del Banco Mundial para evaluar el estado de un país respecto a la sociedad del conocimiento, considera cuatro grupos o —pilares—, los cuales favorecen el conocimiento y su uso productivo: regulación, recursos humanos, innovación y tecnologías de la información y comunicaciones (TIC). Cada pilar abarca tres variables. A estas se agregan dos variables objetivo: la tasa de crecimiento del PIB y el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Las variables se normalizan calificando con 10 al país que tenga el máximo resultado en cada una.

Estrategias socioeconómicas basadas en la construcción de sociedades del conocimiento

Los problemas estructurales de América Latina, presentados en el apartado anterior, pueden resumirse en un conjunto de tendencias pesadas, en el sentido de que se han repetido durante quinientos años con distinta intensidad y formas productivas diferentes (Tabla 4).

Las tendencias pesadas implican situaciones que permanecen y difícilmente pueden mudar; sin embargo, se considera que pueden generar condiciones para dar lugar a cambios. Una importante fuente son los cambios tecnológicos. El reto es utilizarlos como medio para provocar los cambios deseables en las relaciones sociales. Los cambios tecnológicos, como las tendencias pesadas, generan situaciones que hacen énfasis en nuevos conceptos que transforman, retardan o aceleran algunas premisas sociales y económicas.

Tabla 4
Tendencias pesadas en América Latina

TENDENCIAS PESADAS	SITUACIÓN ACTUAL
• Producción extensiva	Bajos salarios Débil control ambiental Subsidios a energía
• Débil arrastre económico	Maquiladora
• Revoluciones industriales truncas	Telecomunicaciones como uso (escasa producción de componentes)
• Polarización social y productiva ⁷⁴	Heterogeneidad productiva. Distribución del producto.
• Creación y destrucción de capacidades	Carencia de sistemas de innovación tecnológica.

Fuente: Elaboración propia.

73 El grado actual de polarización a nivel mundial implica que 20% de la población mundial reciba 80% de la riqueza. Considerando varios indicadores, este 20% recibe 86% del PIB, participa en 82% del mercado, recibe en sus países 68% de la inversión extranjera directa, cuenta con 78% de las comunicaciones y tiene acceso a 88% de Internet. La polarización aumenta, pues la brecha entre este 20% más rico y el 20% más pobre era de 30,1% en 1960 y pasa a 74,1% en 1997 (UNDP, 1999).

Una agenda para abordar las potencialidades de los cambios tecnológicos se centra en las siguientes políticas:

- Política laboral: a) aumentar los espacios productivos de producción intensiva, es decir, incorporar tecnología que aumente la productividad del trabajo; y b) remuneración del trabajo de acuerdo con su productividad.
- Romper el círculo de utilización extensiva del trabajo, que crea ambientes de no innovación.
- Orientar el cambio tecnológico para multiplicar la demanda productiva de insumos y maquinaria locales (arrastre económico o impacto vertical), sobre todo los grandes proyectos de inversión productivos, tecnológicos o científicos.
- Detectar y eliminar la captación de excedente económico por privilegios creados o recibidos, lo que señala un ambiente de corrupción.
- Gestión integrada de la heterogeneidad productiva para cerrar la brecha de la polarización productiva, la cual implica una alta concentración del ingreso.
- Encontrar atajos tecnológicos para disminuir el rezago en la difusión de las revoluciones productivas, lo que privilegia su aplicación e objetivos de bienestar social.

Estas políticas serían necesarias para evolucionar hacia una sociedad del conocimiento en América Latina, donde los de tipo científicos y tecnológicos se convierten en valores económicos por su utilización productiva, y de manera creciente en sector clave de la producción que potencia los otros insumos tradicionales —es decir, los recursos naturales, la fuerza de trabajo y los relacionados con el capital fijo. La mayor incorporación productiva de los conocimientos está en concordancia con la conformación de un nuevo sector económico que incluye un conjunto diverso de actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, información, gestión y consultoría, necesarias para su apropiación productiva.

El sector de conocimientos se caracteriza por sus altos grados de internacionalización y concentración de recursos. Por ello se propone la hipótesis de que la participación de los países en los procesos de integración (TLC, Mercosur)

potencian las posibilidades institucionales de acceso, cooperación y alerta tecnológicas, respetadas sus asimetrías (Cassiolato, J. E. y H. Lastres, 1999).

Dentro del marco de la apertura económica, la incorporación de América Latina al sector de conocimientos se correlaciona directamente con la científica y tecnológica de sus instituciones de investigación y sus empresas.

Sin embargo, las infraestructuras de las revoluciones industriales no han sido de todo creadas y no han tenido mantenimiento y actualización, lo cual supone un reto adicional para incorporar la RCT (Cuadro 1). Para contrarrestarlo, las tecnologías de la información ofrecen una mayor flexibilidad que podría ser aprovechada para una reconstrucción integral de las infraestructuras faltantes.

La perspectiva es participar en una globalización *real*, con la incorporación de la RCT a la producción y los servicios para aumentar la productividad y la flexibilidad, y no solo orientar las capacidades a su uso que lleva a una globalización *superflua*, como ha sido hasta ahora respecto a la incorporación de las telecomunicaciones. En este caso, se considera la globalización desde sus elementos más superficiales, a saber:

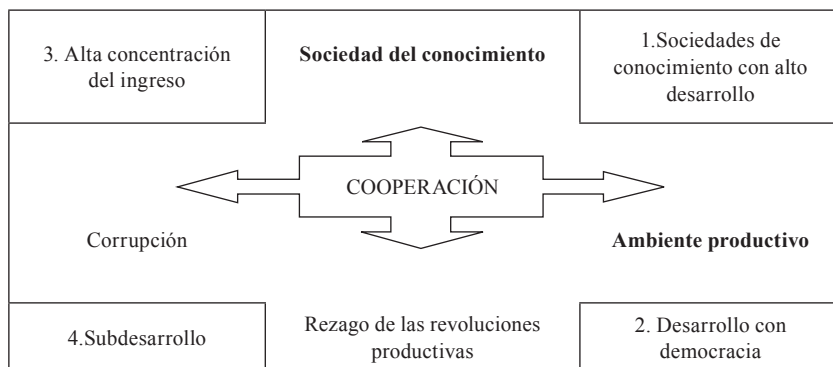
- Flujos financieros internacionales.
- Fragmentación mundial de la producción, integración de mercados.
- Generalización de la difusión tecnológica (en su uso).

En este contexto, el proceso de construcción de la sociedad del conocimiento que contiene redes e identidades complejas con participaciones en múltiples comunidades (Tabla 1).

¿Cómo interrelacionar las tendencias de las nuevas tecnologías para potenciar cambios deseables en América Latina?

Para diseñar los nuevos escenarios se proponen los siguientes ejes:

Tabla 5
Escenarios alternativos para América Latina



Fuente: Elaboración propia

Los escenarios deseables están en un abanico entre una situación óptima de lograr un ambiente productivo con un desarrollo de la sociedad del conocimiento o bien en un desarrollo con democracia. Los escenarios de contraste llevan a otros destructivos al combinar la corrupción con la sociedad del conocimiento o bien el subdesarrollo, el punto de partida de América Latina.

Las bases de dicha sociedad requieren un conjunto diverso de acciones para construir la capacidad científica y tecnológica ligada a nuevas tecnologías como la *telemática* (telecomunicaciones + informática), la *genética*, y los desarrollos de *nuevos materiales* (Tabla 1).

En la computación, la “miniaturización” de la microelectrónica apoya el desenvolvimiento de la *digitalización* en intensidad, cantidad y velocidades de procesamiento y transmisión. Sin embargo, surge una nueva posibilidad con la computadora basada en el *quantum*, y que podría, a su vez, manejar “las combinaciones de los genes, que tomarían centurias en la más rápida supercomputadora actual” (Business Week, 1999). Otra de las líneas de aplicación es la inteligencia artificial y la robotización, basadas en la velocidad y complejidad de las computadoras, que se multiplica por dos cada dieciocho meses (Business Week, 1999).

La *nanotecnología* —construcción de cosas y mecanismos del tamaño de cientos de nanómetros (milésima parte de un micrón)—, revolucionaría la forma de construir nuevos productos y maquinarias. En estas dimensiones, la “materia se convierte en *software*, lo que haría posible, por ejemplo, “el uso de Internet para bajar no solamente *software* sino también *hardware*” (Business Week, 1999).

Las tendencias tecnológicas muestran que se está en un proceso de una nueva institucionalización orientada por los ejes de la virtualización y la borrosidad (o difusos). Por un lado lo virtual cambia el tiempo, pues se traen actividades del pasado o del futuro para integrarse en servicios (por ejemplo, en la educación o en el entretenimiento); se cambia el espacio: no importa donde se fabrica y donde se consume. La economía se vuelve más indicativa de qué hacer, es la de contar con una mejor posición en la red de intercambios comerciales, pero sobre todo de insumos de información y tecnológicos. Con esto se generan privilegios de posición.

Por otra parte, la institucionalización resulta más borrosa porque se crean instituciones de actividades más integrales y menos diseminadas con base en la especialización. De hecho, ya se presenta, por ejemplo, una cierta borrosidad entre lo que se enseña en la escuela y lo que se aprende en la fábrica. Incluso algunas empresas han creado sus universidades.

La forma de introducción de nuevas olas tecnológicas está en partir de las propias capacidades y potenciar y dinamizar los sectores económicos existentes, orientando políticas para que el trabajo se incorpore a procesos productivos calificados y mejor remunerados.

La actual alternativa industrializadora de bajos salarios, menores niveles de controles ambientales, acceso a energía y otros insumos —agua, por ejemplo— por debajo de sus costos, lleva cada vez más a una trayectoria tecnológica sin perspectivas.

Entonces los elementos de una nueva trayectoria están en orientarla a partir de los cambios que surgen de las tendencias tecnológicas deseables

Tabla 6
Nueva trayectoria tecnológica para América Latina

Problema	Tendencias tecnológica Descable	Impacto social y económico
Estandarización	Flexibilidad Diversidad	• TRABAJO
Concentración	Democratización de la propiedad	• BIENESTAR
Polarización	Ambiente productivo	
Globalización espuria y especulativa	Glocalización real	• GOBERNABILIDAD

Encontrar vías de organización sociales para aprovechar la flexibilidad de las nuevas tecnologías, su diversidad, impulsar la democratización de la propiedad e interrelacionar la heterogeneidad productiva en un sistema que desarrolle las capacidades locales con las globales (glocalización) es el reto para América Latina. Ello conlleva cambios imaginativos en las formas de trabajo para orientar más la producción hacia el bienestar, como sería el caso de la economía solidaria (Singer, P. 1999). Las relaciones de la globalidad con la localidad plantean problemas de gobernabilidad, el gran tema para las próximas décadas.

Bibliografía

- Ackoff, R. (1974) *Redesigning the Future*, John Wiley & Sons, Nueva York.
- Business Week (1999), *21 Ideas for the 21 st. Century*, 30 de agosto.
- Cárdenas, E. (comp.) (1994) *Historia económica de México*, Lecturas, El Trimestre Económico, México, DF.
- Carney, L. (1999) “Globalización: ¿el legado final del socialismo?”. En: Saxe-Fernández, J., *Globalización: crítica a un paradigma*, Plaza y Janés Editores, Madrid.
- Casas, Rosalba (1985) *La política de ciencia y tecnología a partir del cardenismo, 1935-1970*, IIS-UNAM, México, DF.

- Cassiolato, J. E. y H. Lastres (1999) *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no mecosul*, MCT, CNP, IBICT, Brasília.
- Castels, M. (1999) *La era de la información*, Siglo XXI Editores, México, DF.
- Corona, L. (1978) “Revoluciones del proceso de trabajo en el modo de producción capitalista”. En: *Investigación Económica*, julio-septiembre, no. 145, vol. XXXVII. UNAM, México, DF.
- Corona, L. (1984) *Universidades en la política científico-tecnológica en México*, Informe Final GEFE-SEP, 1982.
- Corona, L. (coord.) (2002) *Teorías económicas de la innovación tecnológica*, Editorial Ciecás-IPN, México, DF.
- Corona, L. (2004) “La tecnología, siglos XVI al XX”. En: Semo, E. (coord.) *Historia Económica de México*, t. 12, Océano, UNAM, México, DF.
- Corona, L. (2009) “Contemporary Technological Environment for a New Swaraj: A Historical Perspective from Mexico”. En: *Social Change*, vol. 39, no. 4, diciembre, India.
- Brading, G. (1975) *Mineros y comerciantes en el México borbónico*, FCE, México, DF.
- Herrera, A., L. Corona, R. Dagnino, A. Furtado, G. Gallopín, P. Gutma y H. Vesuri (1994) *Las nuevas tecnologías y el futuro de América Latina. Riesgo y oportunidad*, Siglo XXI, México, DF.
- Gibson, C. (1967) *Los aztecas bajo el dominio español (1519-1810)*, Siglo XXI Editores, México, DF.
- Nogueira, D. (1988) *Raízes de uma nação. Um ensaio de história sócio-econômica comparada*, Forense Universitária, Río de Janeiro.
- Messner, D. (1998) “Latin America: The Difficult Road to the World Economy”. En: *Economics*, Institute for Scientific Co-operation, vol. 58, Tübingen.
- Rojas Rabiela, T. (1988) *Las siembras de ayer. La agricultura indígena del siglo XVI*, SEP/INAH, México, DF.

-
- Sánchez Flores, R. (1980) *Historia de la tecnología y de la invención en México. Introducción a su estudio y documentos para los anales de la técnica*, FCE BANAMEX, México, DF.
- Saxe-Fernández, J. (coord.) (1999) *Globalización: crítica a un paradigma*, Plaza y Janés Editores, Madrid.
- Singer, P. (1999) *Globalização e desemprego. Diagnostico e alternativas*, Contexto, 3ed. SP, Brasil.
- UNDP (1999) *Human Development Report*, Oxford University Press, Nueva York.
- World Bank Institute (2010) *Measuring Knowledge in the World's Economies*, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTUNIKAM/Resources/KAM_v4.pdf

La educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe: principales tendencias

FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA

Educación superior y globalización

Las universidades enfrentan una de las épocas más interesantes, inciertas y complejas, pues la globalización implica la posibilidad de aprovechar oportunidades importantes, pero también desafíos y problemas serios en relación con el futuro al cuestionarse el ideal de lo público y del bien común. Los valores tradicionales de la universidad siguen siendo válidos —la autonomía, la libertad de cátedra, la investigación, el trabajo de los estudiantes, la evaluación—, pero están amenazados en el contexto de la globalización.

La globalización es un fenómeno irreversible. Lo que debería preocuparnos es el tipo que prevalecerá. ¿Deberíamos aceptar en las universidades sus aspectos más negativos —como por ejemplo, los nuevos proveedores con ánimo de lucro— o dedicarnos a la construcción de una sociedad global que responda a ideales de mayor solidaridad, al desarrollo humano y social?

El objetivo de analizar estas cuestiones es contribuir a promover las transformaciones necesarias de las tendencias principales de la Educación Superior (ES), tales como la expansión cuantitativa, la privatización creciente, la diversificación institucional y el crecimiento de las restricciones en el financiamiento público. Con el fin de proporcionar una respuesta adecuada a problemas apremiantes como la reducción de la inversión pública, las inadecuadas polí-

ticas gubernamentales y la estructura rígida e inflexible de las relaciones con el sector productivo, las universidades tienen que lidiar con estos problemas a nivel nacional e internacional, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

En los documentos de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (1998), convocada por la UNESCO, y en las comisiones de seguimiento de esa conferencia, se hicieron valiosas sugerencias en el sentido de cómo afrontar los desafíos más urgentes. Por ejemplo: la actualización permanente de los profesores, los contenidos y el currículo, la introducción de redes electrónicas para el aprendizaje, la traducción y adaptación de las principales contribuciones científicas, la modernización de los sistemas de gestión y dirección, la integración y complementación de la educación pública y privada, así como de la educación formal, informal y a distancia.

La misión de la educación superior hoy: principales tendencias, contribuciones y desafíos

1. Masificación: la tasa bruta de matrícula (TBM) a nivel mundial pasó de trece millones de estudiantes universitarios en 1960 a ciento cuarenta y cuatro en el año 2006 y 150,6 millones en 2009. 51% de la tasa de matrícula es femenina (UNESCO, 2009: 136).
2. La educación se ha hecho permanente, dado el crecimiento exponencial del conocimiento: en 2005 las corporaciones norteamericanas gastaron quince mil millones de dólares en entrenar a sus empleados.
3. El auge de las TIC implica que el equipamiento de una universidad es mucho más costoso; su exclusión, la segregación del estado del arte de la sociedad del conocimiento.
4. El vertiginoso incremento de la movilidad académica internacional favorece a los alumnos de los países desarrollados y de ciertos países asiáticos y tiende a incrementar la “fuga de cerebros”.
5. La privatización de la educación superior se incrementa aceleradamente en América del Norte, América Latina y el Caribe, Asia y los países del este de Europa y Rusia. Solo en las regiones de Europa occidental y África sigue predominando la educación superior pública financiada casi en su totalidad por el Estado.

-
6. La crisis de la profesión académica es un fenómeno que se produce en forma aguda en los países en desarrollo, pero también afecta a los profesores del mundo desarrollado. Los consejos del Banco Mundial de que los profesores se conviertan en empresarios del conocimiento trabajando como consultores (Makerere) para complementar su salario, han tenido efectos devastadores para la investigación y el perfeccionamiento docente mediante el estudio, y en ocasiones han conducido a prácticas de corrupción académica.
 7. La inequidad en el acceso por motivos de género, étnico, religioso o de clase social sigue privando de cursar estudios universitarios a muchas personas con méritos suficientes. En Brasil, por ejemplo, de cinco quintiles, 74% de los alumnos estudiando en universidades pertenece al quintil más elevado y solo 4% al más bajo.
 8. El impulso hacia el perfeccionamiento de los procedimientos de gestión, la evaluación, la rendición de cuentas y los procesos de acreditación muchas veces han tenido un carácter positivo. Sin embargo, en más de una oportunidad se han caracterizado por su aspecto burocrático y formal; en otras han servido de pretexto para acelerar procesos de privatización o de reducción de fondos estatales.
 9. Hay una carencia de actualización y flexibilidad en el currículo de la mayoría de las IES y en los cursos de postgrado, con excepción de una minoría de universidades nacionales públicas y unas pocas privadas de calidad.
 10. Las IES de la educación superior privada son las de más alto nivel (Harvard, ITAM, universidades católicas) y las de más bajo nivel simultáneamente (universidades garaje o patito). Estas últimas se denominan de “absorción de demanda”, pues a ellas van a cursar sus estudios quienes no tienen los requisitos para acceder a las universidades privadas de élite ni a las públicas.
 11. Otro fenómeno nuevo es la emergencia de pseudouniversidades, instituciones que no se corresponden con la definición tradicional de la universidad, pero ofrecen “entrenamiento especializado en una variedad de áreas”. La mayoría son entidades con ánimo de lucro (*for profit*) cuya preocupación esencial no son los valores ni la calidad de la docencia, sino obtener ga-

- nancias. Como ejemplos podemos poner a la Universidad de Phoenix, que pertenece al Grupo Apollo (Altbach, 2006: 204; Didou, 2005).
12. Una de las consecuencias negativas de la globalización económica y de las tendencias privatizadoras para la educación superior es la propuesta de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de incluirla como un servicio sujeto a las regulaciones del GATS. Aunque esta propuesta aún no ha sido aprobada, los países que obtienen importantes ganancias por concepto de estudiantes extranjeros —los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, Japón— defienden con fuerza la iniciativa.
 13. Existe la tendencia de que las IES de los países en desarrollo soliciten ser acreditadas por agencias de acreditación de países extranjeros, en especial de los Estados Unidos, sin percatarse de que estas instituciones desconocen los valores y las necesidades de desarrollo autóctono, por estar conformadas para otra realidad. Puede ser positivo invitar a expertos a incorporarse a los equipos nacionales de acreditación, pero siempre que estos procesos estén elaborados a partir de valores, normas y necesidades autóctonas.
 14. Los *rankings* están cada vez más de moda. A mediados de los años 80 el *Asian Wall Street Journal* incluía en una lista de las diez mejores universidades del mundo, solo cuatro (Cambridge, Oxford, Sorbonne, Tokio) fuera de los Estados Unidos. Según Altbach, algunos de estos *rankings* tienen cierta respetabilidad como el de *U.S. News* y el del *Times Higher Education Supplement (THES)*. En 2005 se debatió mucho la fiabilidad del *ranking* publicado ese año por el *THES* y la Shanghai Jiao Tong University.⁷⁴ Lo que

74 La Universidad Jiao Tong de Shanghai publicó un *ranking* en 2004 basado en número de Premios Nóbel, cantidad de investigadores referidos en el *Citation Index* y la calidad de la educación en relación con el tamaño de la universidad. Según este estudio, de las diez mejores universidades del mundo ocho estaban en los Estados Unidos, encabezadas por Harvard y Stanford. En este *ranking* había pocas universidades fuera de los Estados Unidos y Europa. Nueve en China, ocho en Corea del Sur, cinco en Hong Kong, cinco en Taiwán, cuatro en Sudáfrica, cuatro en Brasil, una en México, una en Chile y una en Argentina. Todas las universidades latinoamericanas aparecían en el *ranking* por debajo del 200 (UNAM, USPI de São Paulo) y otras (Universidad de Chile, Campinas, Federal de Río) por debajo del 300. ¿Debemos preocuparnos por esto? ¿Debemos aspirar a lograr los indicadores de estos ranking como objetivo central? Véase el *ranking* que publica anualmente la Universidad Jiao Tong de Shanghai, disponible en: <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>

ocurre es que los *rankings* están contruidos sobre la base de parámetros —número de Premios Nobel, profesores de la universidad con trabajos en el *Citation Index*, doctorados y maestrías, equipamiento, financiamiento— propios de las universidades de “clase mundial” del entorno anglosajón, en especial de los Estados Unidos e Inglaterra que, además, privilegian las ciencias duras en detrimento de las sociales y humanas.

Aplicar las normas y valores de las principales potencias académicas no medirá en forma exacta la calidad a nivel mundial, ni dará lugar a *rankings* mundiales de interés. En el competitivo y orientado hacia el mercado mundo académico del siglo XXI, los *rankings* son inevitables y probablemente necesarios. El desafío es asegurar que provean criterios exactos y relevantes y midan las cosas adecuadas” (Altbach, 2006:80).

15. Es cada vez mayor el debate en torno a las universidades de categoría mundial (*World-Class Universities*), concepto referido a las que tienen una excelencia reconocida mundialmente (Yale, Harvard, Oxford, Cambridge, Sorbonne, Tokio...). Sin embargo, los países en desarrollo, en vez de emular para obtener indicadores muchas veces difíciles de alcanzar en sus condiciones específicas, deberían prestar más atención a un ideal de universidad que propulse el desarrollo sostenible de carácter autóctono. Más importante que tener los indicadores de las *world class universities* o *research universities*; que un premio Nóbel, es garantizar que existan buenas escuelas de medicina y buenos programas de formación de ingenieros agrónomos y educadores para garantizar un nivel adecuado de “capital humano y social”, esto es, de recursos humanos en condiciones de generar desarrollo con equidad (López Segrera, 2007a; Altbach, 2006; Ordorika, 2008).
16. Los procesos de evaluación y acreditación nos brindan mayor información sobre las IES, la masificación de la educación superior, su comercialización, el ataque a la concepción de su condición de bien público, la emergencia de las TIC, el auge de los nuevos proveedores y el deterioro de las condiciones salariales y de trabajo de la profesión académica, entre otros factores. Además, han llevado a un debate sobre lo que muchos consideran un creciente fenómeno de corrupción académica; es decir, la obtención de calificaciones, títulos universitarios, puestos académicos o certificaciones de acreditación mediante procedimientos irregulares como el pago de sobornos, la venta de títulos sin cursar los estudios adecuados, vender una plaza a un candidato en lugar de otorgarla a quien corresponde, acreditar a una IES o programa sin los requisitos a cambio de pagar cierta cantidad.

17. Las IES están influidas y condicionadas por las políticas del Estado-nación y por las tendencias globales del sistema mundo capitalista. Parece ser que estas influencias sobre la universidad son generar producir las IES dentro de ellas mismas y en la sociedad donde radican. Tal vez por eso se produce una cierta frustración al ver que los impactos de las políticas con ansias transformadoras (Conferencia Mundial de Educación Superior de UNESCO, 1998 y posteriores Reuniones de Seguimiento) son de poca intensidad (López Segrera, 2002). Esto nos lleva a preguntarnos: ¿es posible que la universidad experimente una transformación profunda sin que la sociedad lo haga previamente de forma radical?

Principales tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe

Hasta la década de los 80, la ES pública con autonomía institucional y académica tenía el predominio en la región sobre la educación privada. A fines de los años 80 y principios de los 90, la globalización implicó para América latina y el Caribe (ALC) la aplicación de las estrategias neoliberales. Esto condujo a sustituir la política típica del Estado de bienestar por otras de reducción de financiamiento a los servicios públicos y su privatización. Estas estrategias de mercado tuvieron un impacto en la privatización creciente de la ES y en el deterioro de las universidades públicas debido a la carencia del financiamiento apropiado, entre otros factores. A pesar de ello, durante los 90 se produjo una gran expansión de la ES en la región.

Las reformas de la ES en ALC durante las dos décadas pasadas se han orientado a satisfacer una demanda creciente según la política del Banco Mundial y en grado mucho menor —más bien en casos puntuales de ciertos países y universidades— de las políticas recomendadas por la UNESCO en la CMES (1998). A causa de ello, dichas transformaciones son principalmente contrarreformas y no la reforma necesaria de la universidad nacional pública. Los rasgos principales de estas transformaciones son los siguientes (Mollis, 2003: 11):

- Diversificación de las IES (colegios universitarios, institutos universitarios, ciclos cortos con certificados y títulos intermedios en el nivel de universidad, nuevas instituciones terciarias privadas, etc.)

-
- Las fuentes de financiamiento se diversificaron (pago de matrículas, ventas de servicios) como alternativas al financiamiento estatal.
 - Alianzas estratégicas entre agencias internacionales y autoridades gubernamentales.
 - Nuevas alianzas entre universidades, corporaciones y el sector público.
 - Presencia creciente de la inversión privada en la oferta de ES, así como procesos de privatización de carácter mercantil con ofertas educativas no controladas por los órganos representativos del interés público. Presencia de nuevos proveedores. Procesos de evaluación, rendición de cuentas, acreditación y certificación de programas.
 - Leyes de ES y reformas institucionales y normativas.
 - Políticas de diferenciación de los profesores mediante incentivos, según los indicadores de productividad.
 - Reformas académicas: acortar las carreras, grados intermedios, planes de estudios flexibles con la modalidad de créditos, importación de modelos educativos basados en “la adquisición de competencias profesionales”.
 - Predominio de las TIC, enseñanza a distancia (universidad virtual), tutoría remota, certificación del conocimiento y de habilidades, reciclaje de capacidades

Veamos más detalladamente estas tendencias predominantes en la ES en ALC, así como otras, entre 1990 y 2010:

1. Las IES pasaron de 5 438 en 1995 (53,7% privadas) a 7 514 en 2002 (69,2% de ellas privadas). Las universidades propiamente dichas pasaron de 812 en 1995 (60,7% privadas) a 1 213 en 2002 (69,2% privadas) (García, 2006: 261).
2. La matrícula en las IES pasó de 267 000 en 1950 a 17 757 000 en 2009 (54% mujeres) (UNESCO, 2009: 136).
3. En 2003, el promedio de matrícula en la ES en instituciones privadas fue de 50%, y los porcentajes más altos los alcanzaron países como

- Brasil y Chile (70%), Colombia (60%); Centroamérica (aproximadamente 60%), México (40%), Argentina (20%), Uruguay (10%) y para Cuba, 0% (IESALC/UNESCO, 2006; Fernández Lamarra, 2008).
4. Hay *megasistemas* de educación superior con más de cuatro millones de estudiantes (Brasil: 5 273 000), *sistemas grandes* con más de dos millones —México (2 384 858) y Argentina (2 384 858); *mediano* —entre un millón doscientos mil y 500 000 estudiantes— como los casos de Chile (663 694), Colombia (1 223 594), Perú (909 315) y Venezuela (1 049 780); *pequeños* —entre 500 000 y 150 000 estudiantes— como en Bolivia (346 056), Cuba (471 858), Ecuador (312 769), Guatemala (114 764) y República Dominicana (293 565); y *muy pequeños* —por debajo de 150 000— en Costa Rica (110 117), El Salvador (122 431), Honduras (122 874), Nicaragua (103 577), Panamá (126 242), Paraguay (149 120) y Uruguay (103 431). Los sistemas de ES en todo el Caribe no español —anglófono, francófono, etc.— son también *muy pequeños*: Jamaica (45 770), Trinidad Tobago (16 920), Santa Lucía (2 197) (UNESCO, 2007, 2009).
 5. La tasa de matrícula (TBM) varía del 88% (Cuba) a 18% (Guatemala). De países con una tasa de 60% o más (Argentina 67%; Cuba, 88%) a otros con indicadores tasas entre 30 y 60%: Barbados 53%; Venezuela, 52%; República Dominicana, 35%; Perú, 35%; Aruba, 33%; Bolivia, 41%; Uruguay, 64%; Panamá, 45%; Chile, 52%. Entre 20 y 30%: Colombia, 32%; Brasil, 30%; Costa Rica, 25%; México, 27%; Paraguay, 26%. Por debajo de 20%: Anguilla 5%; Belice, 3%; El Salvador, 21%; Guatemala, 9%; Guyana, 12%; Honduras, 17%; Jamaica, 19%; Nicaragua, 18%; Santa Lucía, 10%; Trinidad y Tobago, 11%. La tendencia es al aumento en el porcentaje de estudiantes universitarios matriculados, pero en algunos países —Santa Lucía, Trinidad y Tobago— se ha producido una ligera disminución (UNESCO, 2009: 132).
 6. La tasa bruta de matrícula promedio ha pasado de 17% a principios de los años 90 a cerca de 34% en la actualidad (UNESCO, 2009).
 7. El gasto promedio por estudiante (USA \$2 380) es mucho menor que el de los países desarrollados. Además, mientras en América Latina en una muestra de doce países los gastos gubernamentales promedio en educación varían entre 2,5% y 3,5% del PIB, en los de la OCDE la cifra es de 4,5%.

-
8. El gasto privado en educación superior financia alrededor de 50% de la matrícula total.
 9. Salvo en el caso de algunos países como Chile, en el pregrado no se pagan aranceles de matrícula como norma, pero en el postgrado sí, pues la mayor parte de los que ofrece la educación superior pública no son gratuitos.
 10. 60% de la matrícula total regional de ES está concentrado en tres países: Brasil, México y Argentina. La educación superior pública ha tenido gran relevancia en el apoyo a los postgrados y en el desarrollo de la investigación científica. México y Brasil tienen una matrícula de 100 000 estudiantes en cursos de postgrado (Gazzola, 2008).
 11. La población de bajos recursos tiende a resultar excluida de la educación superior pública por haber asistido a escuelas de menor calidad, lo que les impide aprobar los exámenes de selección. Muchos ingresan en las universidades de menor calidad del sector privado. En Brasil, 74% de los alumnos matriculados en universidades pertenecen al quintil 1, el más elevado; y solo 4% al menos elevado; en México la proporción es de 58 y 6; en Chile de 65 y 8; y en Ecuador de 42 y 6.
 12. El modelo de financiamiento que sigue predominando en la educación superior pública es el histórico negociado y en la privada el pago de matrícula. No obstante, recientemente se ha introducido en las universidades públicas de algunos países (México, Chile, Argentina) el presupuesto por incentivos y las fórmulas de financiamiento para reorganizar la asignación y el uso de fondos, vinculando recursos y salarios a resultados.
 13. Los gobiernos de algunos países (Uruguay) han introducido *fondos solidarios* para dar más posibilidades a los alumnos de estratos sociales desfavorecidos, pero con méritos académicos.
 14. La región ha atraído a varias instituciones de educación superior extranjeras, con y sin ánimo de lucro, al incluir la educación superior transfronteriza. Se observa el rápido aumento de las instituciones extranjeras de ES (procedentes de los Estados Unidos, Europa y otros países de la región) con modalidades diversas: educación a distancia (102), unidades descentralizadas de la sede (50), alianzas (125) y acuer-

- dos (816). En muchos casos estas IES no tienen la calidad apropiada o violan regulaciones nacionales, muy escasas en lo que a la ES transnacional se refiere (García Guadilla, 2006; Didou, 2005).
15. La internacionalización de la ES está presente en ALC a través de programas intercontinentales como ALFA Y COLOMBUS; subregionales, como el Convenio Andrés Bello y la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM), para MERCOSUR; por redes iberoamericanas (RIACES) y agencias regionales (IESALC). También la internacionalización se expresa a través de varios programas de diversos países, y redes de universidades regionales y mundiales que otorgan financiamientos y becas a profesores y estudiantes de ALC. Se pudiera catalogar este tipo de internacionalización como sin ánimo de lucro —a diferencia de la que ofrecen los nuevos proveedores—, pero hay voces que señalan que detrás de algunas de estas estrategias de becas y financiamientos está el objetivo de sustraer a la región muchos de sus más valiosos profesores e investigadores, así como a alumnos con perspectivas (Didou, 2005: 133; CINDA, 2007).
 16. En 2004 América Latina recibió estudiantes extranjeros equivalentes a 1,5% de un total mundial de 2 450 000. En 2009 de un total de 2 800 470 estudiantes extranjeros, solo acudieron a América Latina y el Caribe 53 113, mientras en los Estados Unidos y Europa occidental dicho monto fue de 1 816 945. Esto indica que los países de la región no constituyen destinos atractivos para los estudiantes internacionales. Ninguno de los países de América Latina hoy en día aparece en la lista de los veintitrés destinos que atraen más estudiantes extranjeros (UNESCO, 2009).
 17. En catorce países, treinta y una instituciones otorgan créditos educativos por un monto de cuatrocientos millones de dólares. La Caixa Económica Federal de Brasil cubre 50% de esta cifra, le siguen el ICETEX de Colombia y FUNDAYACUCHO de Venezuela. También Cuba otorga miles de becas a estudiantes de la región y financia una Escuela Latinoamericana de Medicina.
 18. La privatización de la ES en América Latina y el Caribe llevó a la diversificación de las IES y, en muchos casos, a la falta de calidad. A partir de la década de los 90 casi todos los países de la región crearon organismos de acreditación: la Comisión Nacional para la Evalua-

-
- ción de la Educación Superior y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (México); el Consejo Superior de Educación (Chile); el Consejo Nacional de Acreditación (Colombia); la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Argentina); el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Centroamérica); CAPES (Brasil); el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario (MEXA/MERCOSUR) (Dias Sobrinho, 2006).
19. Existe una tendencia regional a la institucionalización jurídica de los sistemas de educación superior a través de una ley general de educación —también denominada ley marco— y de una específica de educación superior. Sin embargo, muy pocos países (Chile) tienen una ley que regule los procesos de acreditación.
 20. De especial interés es el Proyecto 6x4, gestado en el CENEVAL (México) en colaboración con el Programa Columbus. Se trata de un ensayo piloto con el objetivo de construir un espacio latinoamericano común de educación superior tomando en cuenta la experiencia europea de Bologna (Dias Sobrinho, 2006: 219).
 21. La Universidad de las Antillas (UWI, por sus siglas en inglés) es la institución principal de educación superior en el Caribe anglófono. Tiene *campus* en tres países: Jamaica, donde se encuentra el mayor, al que le siguen el de Trinidad y Tobago y el de Barbados. Acoge a unos 19 600 estudiantes de 17 países de la zona. Si se añaden las inscripciones a distancia, la matrícula total asciende a 23 200 alumnos. El índice de matrícula difiere de un país a otro: 19% en Jamaica y 11% en Trinidad y Tobago. Según la definición de Martin Trow, en el Caribe de habla inglesa la educación superior, y en algunos países como Jamaica, está “masificada”, mientras que en otros, como Trinidad y Tobago, es “elitista” pero nunca universal, salvo en las Islas Vírgenes (López Segreña, 2006b; UNESCO, 2009).
 22. El presupuesto promedio de la ES en ALC es inferior a 1,5% del PIB, claramente insuficiente para satisfacer las necesidades de un sistema en desarrollo, y en particular para atender a las demandas nacionales para la investigación.
-

23. El promedio de la inversión en ciencia y tecnología de los países de la región es 0,72% del PIB.
24. La CMES y sus reuniones de seguimiento tuvieron como impacto central el ofrecer —a partir de lo expresado en la Conferencia Regional de ALC (1996) y en el Plan de Acción— un marco teórico consensuado para transformar la ES en ALC. A nivel macro, esto implicó una visión general compartida acerca de cómo conducir los procesos de transformación de las IES de carácter público, e incluso privado, mediante la evaluación institucional con el objetivo de perfeccionar los sistemas de gestión y financiamiento y privilegiar políticas encaminadas al logro de la equidad ampliando el acceso. Pero también implicó mucho más; esto es, que la universidad debía ser un agente clave de transformación de la sociedad construyendo alternativas viables en medio de la complejidad y la incertidumbre y en una coyuntura signada por la crisis de paradigmas y alternativas. La cooperación internacional y la construcción de redes ha sido uno de los mayores aportes de la CMES en la región, así como la innovación y la internacionalización de la ES. IESALC-UNESCO ha desempeñado un papel de liderazgo en este sentido, como una alternativa a la visión del Banco Mundial en la década de los 90. EL Banco Mundial consideró que solo debía invertirse en la educación básica y no en la superior y estimuló la privatización de la esta última como solución a la creciente demanda. Algunos de los principales retos que enfrenta la ES hoy en América Latina y el Caribe son el rápido aumento de la privatización, el insuficiente financiamiento público, la falta de acceso de los más pobres y la baja tasa de matrícula, a pesar de su mejoría, en comparación con los países desarrollados (Sanyal, B.C y F. López Segrera. En: GUNI, 2008; Didriksson, 2008).

Somos testigos de la crisis de la universidad en América Latina y el Caribe y a nivel mundial, no solo en cuanto a la gestión, financiamiento, acreditación y currículo, sino también en cuanto a su misma concepción. Debemos adaptar la universidad a un entorno que muestra cambios radicales en los conceptos básicos y en las identidades. Algunos consideran que la falta de socialización está relacionada con cambios radicales en la capacidad de educación y socialización de instituciones tradicionales como la familia y la escuela. El desafío consiste en construir la nueva universidad, reinventarla en este clima de incertidumbre e impedir el triunfo del pesimismo.

Conclusiones

Antes de formular algunas recomendaciones, plantearemos lo que, a nuestro juicio, podría ayudarnos mejor en nuestra reflexión:

1. Las universidades de los países desarrollados y sus sistemas de educación superior están en situación ventajosa, por sus recursos financieros, por estar en el estado del arte en los temas de investigación y por su fácil acceso a las redes de información. Sin embargo, las IES de ALC pueden apoyarse mutuamente mediante diversas formas de cooperación sin subordinación.

PRINCIPALES CIFRAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

Instituciones universitarias en América Latina

1950: 75	1985: 450
1975: 330	1995: 812 (319 públicas, 493 privadas)
Actualmente: posiblemente más de 2000	

Número de estudiantes de la educación superior en América Latina

1950: 267 000	1990: 7 350 000
1970: 1 640 000	2000: 11 500 000
1980: 4 930 000	2005: 15 293 181

Tasa de incremento anual de la matrícula: 6%

Sector privado: 8%
Sector público: 2,5 %

Tasa bruta de escolarización terciaria

1950: 2,0%	1990: 17,1%
1970: 6,3%	2000: 19,0%
1980: 13,8%	2003: 28,7% (IESALC)

Tasa en los países desarrollados: entre 50 y 88%

Europa: 56/88 % - EE.UU: 82 %

Asia, África y Estados árabes

Asia: 1% Afganistán/89% Corea del Sur
África: 1% Angola/10% Nigeria
Estados árabes: 3% Mauritania/29% Egipto

Fuentes: Fernández Lamarra, N. (2008); UNESCO, Institute of Statistics (2007); GUNI (2008); IESALC, F. López Segrera (2007).

2. Muchos consideran que hemos pasado del modelo originario de convivencia dirigido al sujeto que aprende (el estudiante) al autoritario, regido por el que enseña y el que administra. No obstante, se observan fuertes corrientes —el proceso europeo iniciado con la “Declaración de Bologna” (1999)— que pretenden rectificar estas tendencias contrarias al ideal de convivencia. En ALC existe un creciente debate acerca de las posibilidades de un espacio iberoamericano de ES.
3. Pese a la expansión cuantitativa, el acceso desigual a la educación superior persiste por diversas razones: geográficas, económico-sociales, de sexo, étnicas, religiosas. No obstante, hay fuertes tendencias regionales y nacionales que revelan mejoras con el objetivo de que la ES abarque los sectores antes excluidos.
4. Las universidades —tanto públicas como privadas— deben ser de servicio público. El aumento de la privatización de IES en América Latina y el Caribe y el de pseudouniversidades con fines de lucro, está en contra de los ideales de la universidad nacional pública y de la privada tradicional sin ánimo de lucro.
5. Las formas autoritarias de gestión prevalecen en las universidades de ALC, en especial en las privadas, pese a la existencia de buenas prácticas en este sentido desde la reforma de Córdoba.
6. Para liderar el cambio y la innovación, para reinventar la universidad y lograr su autorreforma permanente en ALC, es necesario tener voluntad política de cambio, un proyecto institucional sólido, una amplia información sobre la universidad en las distintas regiones y países, y conocimiento acerca de experiencias relevantes de transformación universitaria.
7. Las investigaciones y los postgrados deben servir, en primer lugar, a las demandas de la sociedad y no solo a intereses corporativos o de mercado. Por otra parte, sin invertir en educación superior no se alcanza ni se mantiene la excelencia y la competitividad en la sociedad del conocimiento.
8. La virtualización de la educación superior está aumentando a un ritmo rápido. Aunque las TIC han abierto grandes posibilidades para la cooperación entre las universidades en América Latina y el Caribe, y

a nivel mundial, se han empleado en el ambiente académico, en gran medida, por “los nuevos proveedores”, que ofrecen educación superior transnacional con fines lucrativos.

9. El “éxodo de competencias” de muchos de los mejores estudiantes de las universidades públicas a las privadas va en aumento. Por otra parte, está la fuga de cerebros, es decir, se incrementa la migración de personal altamente calificado de América Latina y el Caribe a los países desarrollados.
10. Las deficiencias de la universidad en servir a la sociedad, su falta de “pertinencia”, el impacto en las instituciones de educación superior y en las universidades de ALC de las políticas del Banco Mundial y de la visión con ánimo de lucro, son algunas de las razones que llevan a muchos —desde distintas posiciones ideológicas— a plantear su actual crisis. Sin embargo, durante la última década se ha venido promoviendo, sobre todo por la UNESCO de forma multilateral y también por los gobiernos de diversos países unilateralmente, el debate, la reflexión y la adopción de acciones que tienen como objetivo convertir la denominada “crisis” de la universidad en una oportunidad para reinventar las instituciones de educación superior y adecuarlas a las exigencias de la sociedad del conocimiento. Este proceso ha dado lugar a la transformación de instituciones tradicionales en universidades innovadoras.

Los cambios en América Latina en los últimos años no han contribuido de manera perceptible a transformaciones progresivas de movilidad social.

Si bien se aprecian cambios crecientes en la calidad de las instituciones públicas, expuestas cada vez más a procesos de acreditación académica para obtener fondos concursando, las exigencias no parecen privilegiar —o lo hacen insuficientemente— la ampliación del acceso y permanencia para postulantes de estratos socioeconómicos desfavorecidos.

Debido a la baja cobertura del crédito educativo en condiciones preferenciales y de los sistemas de becas para postulantes de estratos sociales de bajos ingresos, ellos no han tenido como resultado un impacto apreciable en la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior.

Las limitaciones financieras crónicas que afrontan las instituciones públicas de educación superior las han conducido, en muchos países, a restringir el ingreso y a establecer pruebas de acceso a partir de cuyos resultados se distribuyen las plazas convocadas.

Es frecuente que para adquirir el derecho de presentarse a las pruebas de ingreso los postulantes deban pagar aranceles de matrícula. Estas pruebas, por un lado, hacen más difícil que postulantes de familias de bajos ingresos, provenientes por lo regular de la enseñanza pública, obtengan los mejores resultados; y, por otro, que se vean obligados a concurrir a cursos preparatorios, aún más gravosos, a veces durante más de un año. Los estudiantes descartados en dicho exámenes —generalmente los de menos recursos— se convierten, como norma, en alumnos de universidades privadas de baja calidad y con ánimo de lucro.

Recomendaciones

1. Partir del criterio de que la educación superior es un servicio público, independientemente de su fuente de financiamiento. Esto implica que las IES en ALC, tanto las públicas como las privadas, asuman un compromiso público con la sociedad en que están insertas.
2. El acceso ha de ser igual para todos, en función de los méritos respectivos, tal y como señala en su artículo 26.I la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
3. La universidad debe ser un centro de pensamiento crítico, como “una especie de poder intelectual que la sociedad necesita para que la ayude a reflexionar, comprender y actuar”, como sostiene el *Informe Delors*.
4. Debe imperar la dimensión ética. Ello supone no supeditar los valores de la cultura de paz, la democracia, el desarrollo sostenible, la equidad, la solidaridad y la justicia a fines bélicos o de mercado que atenten contra la condición humana. El modo de preservar la integridad de la universidad consiste en que los miembros de la comunidad académica se comprometan y estén involucrados en la dirección de la institución.
5. La universidad ha de aplicar capacidad prospectiva y anticipatoria para, al iluminar posibles alternativas y escenarios, construir la mejor opción

posible de futuro. Existen hoy dos tipos de dinámicas: por un lado, la de los mercados, tanto de nuevos proveedores con ánimo de lucro en el ámbito educativo —en los que la realidad del mercado tiende a imponerse— como la de acuerdos comerciales en discusión que tienen el apoyo de gobiernos que se beneficiarían. Por otro, diversos países y asociaciones del mundo académico han formulado críticas respecto a los efectos de estas tendencias a la mercantilización de la educación superior que afectarían en especial a naciones en desarrollo, por su mayor vulnerabilidad. Lo más probable es que en el corto plazo se combinen ambos escenarios. La regionalización pudiera constituir una adecuada respuesta a la globalización lucrativa de la educación superior, al enfatizar su condición de bien público, como se observa en Europa en el proceso de Bologna. ¿Va en esta dirección el espacio europeo de ES (Bologna)?

6. Los sistemas de educación superior en ALC han de fortalecer la identidad cultural propia ante la homogeneidad cultural que pudiera imponer un cierto tipo de globalización.
7. Las redes de ES en ALC están desempeñando un relevante papel. Las universidades deben fomentar políticas de asociación con organizaciones nacionales, regionales e internacionales de redes de ES con el fin de promover el intercambio de estudiantes, profesores e investigadores, de acuerdo con las necesidades nacionales de desarrollo.
8. Si bien históricamente la movilidad académica y el intercambio han sido una característica central de la educación superior, durante los últimos quince años este nivel de enseñanza se ha convertido, para algunos, en una mercancía o un servicio susceptible de intercambio comercial entre los diferentes países. El término “internacionalización de la educación superior” continúa siendo omnicomprendivo. Por otra parte, nuevos conceptos como el de “nuevos proveedores” y “educación superior transfronteriza” adquieren un rápido desarrollo; tienen un carácter transfronterizo y una dimensión comercial destinados a la obtención de beneficios de la educación superior. En América Latina y el Caribe, el proceso de internacionalización de la educación superior debe ser preservado a través de una adecuada reglamentación y se debe evitar su desplazamiento o sustitución por una internacionalización con ánimo de lucro. Esto significa establecer reglamentos —de común acuerdo con otros países de la región— que tiendan a controlar, en función de las necesidades y los intereses nacionales, las ofertas de ES de carácter transnacional.

9. La universidad en ALC debe cumplir la función social que espera la sociedad de ella, no solo en equidad en el acceso, sino también en lo referido a estar en el estado del arte en conocimientos, informaciones y propuestas de soluciones. Durante las dos últimas décadas —en especial en los países en desarrollo—, muchas de las IES emergentes, e incluso algunas de las tradicionales, han perdido el carácter de instituciones y tienden a asemejarse a las organizaciones del mundo de los negocios. Es el caso de las universidades corporativas, que se parecen a una empresa. Esto implica una pérdida de su función social, porque la universidad deja de ser un eslabón entre la educación y el desarrollo, entre el individuo y la sociedad. Es importante insistir en la reinstitucionalización de la universidad; o sea, en la recuperación de su sentido social allí donde lo haya perdido, no solo en su reorganización o reforma.
10. Hay que garantizar una adecuada relación con el mundo del trabajo, lo cual supone adaptar sus planes y programas de estudios a los requerimientos de este en ALC. En la región prevalecen las carreras tradicionales en lugar de las nuevas necesarias con currículo innovador. Por otra parte, la formación permanente a lo largo de toda la vida, requiere una formación universitaria que no sea de perfil estrecho, ajustada meramente a las necesidades inmediatas de las empresas, del mundo del trabajo. Se trata, por el contrario, de dar una formación amplia que combine la especialización con una sólida formación general mediante la cual los graduados universitarios puedan ser más útiles a la sociedad y continuar desarrollando su labor de modo integral a lo largo de toda la vida.
11. La universidad en ALC ha de asumir el reto de contribuir a la educación cívica, esto es, a la formación de ciudadanos conscientes y responsables. La educación superior debe preparar a los estudiantes para participar activamente en la sociedad, defender los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible, la cultura de paz, la tolerancia y la equidad, entre otros valores esenciales.
12. Los profesores deben ser co-aprendices con sus alumnos y diseñar ambientes de aprendizajes. Deben esforzarse por inculcarles la afición al estudio y los hábitos mentales que incentiven el autoaprendizaje (aprender a aprender), a fin de que las IES en ALC sean verdaderos “centros de educación permanente para todos durante toda la vida”.

-
13. Es necesario integrar los sistemas nacionales de educación superior como estrategia clave para la formulación de políticas de educación superior en ALC. Lograr la integración regional de sistemas de educación superior implica, previamente, su adecuada articulación nacional.
 14. La autonomía, que posibilita a la universidad cumplir de forma cabal sus cometidos, debe ir acompañada de la rendición de cuentas a la sociedad y al Estado, lo cual implica un estilo de rendición social de cuentas que trasciende lo meramente contable. Autonomía es la total libertad que los miembros de una universidad tienen para, dentro de los criterios de calidad, explorar todas las áreas del saber y corrientes del pensamiento humano y transmitirlos a sus estudiantes como parte del criterio de calidad académica y responsabilidad social. Esto no significa evadir la legislación aplicable a las IES en ALC, eludir su responsabilidad educativa, ni dejar de rendir cuentas ante la sociedad del uso de los recursos públicos puestos a su disposición para cumplir sus tareas académicas.
 15. Los procesos de evaluación y acreditación deben facilitar el tránsito de la cultura de la evaluación a una cultura responsable, autónoma, pertinente y eficiente en las IES en ALC.
 16. Asumir en ALC una concepción estratégica de reforma —no de contrarreforma neoliberal, la tendencia predominante en muchas IES de la región— y de cambio en un marco de planificación y dirección de carácter innovador en las áreas siguientes: institucional, académica, organizativa y pedagógica.
 17. La ES en ALC debería cumplir sus compromisos con los niveles educativos precedentes, y ayudar así a mejorar los niveles primarios y secundarios de educación. Deben aplicarse distintas maneras de cooperación como la investigación educativa para mejorar los procedimientos de articulación entre la educación superior y los niveles precedentes; la formación continua de docentes y directivos del sistema educativo básico y medio; la alfabetización y formación constante de adultos de cualquier nivel educativo; la de personal integrado al sistema económico en diferentes niveles y áreas ocupacionales y como elemento común a todos estos esfuerzos de colaboración, la implantación de las TIC, en especial la informática y la telemática.

18. Los sistemas de educación superior deben articular fórmulas eficaces que asignen la igualdad de oportunidades para todos los universitarios, al margen de si acuden a instituciones públicas o privadas, y que permitan un retorno de la inversión educativa realizada con recursos públicos, de modo que el estudiante devuelva a la sociedad y a su país, en su totalidad o en parte, los recursos invertidos en su educación una vez concluida la primera etapa e inserto en el mercado laboral. En las universidades públicas habría que hacer un cálculo de cuánto cuesta la formación de un estudiante en cada carrera. Ese debería ser el importe de la matrícula, al que se aplicaría una escala de reducciones. La primera de acuerdo con la renta familiar; la segunda, por su capacidad o currículum, y la tercera, de acuerdo con la distancia que se encuentre su vivienda habitual. Esto implicaría que los buenos estudiantes de estratos económicos desfavorecidos podrían tener una exención de 100% e incluso una beca con un salario adicional. Los de familias acomodadas tendrían que pagar el total de la matrícula. Sé que este argumento no es muy popular en las universidades públicas de ALC; sin embargo, lo que hacemos es igualitario pero no equitativo y, por consiguiente, socialmente injusto.
19. Para hacer efectivas todas las recomendaciones formuladas en los puntos precedentes, resulta urgente aplicar a los sistemas de ES de ALC la propuesta de la UNESCO en su CMES (1998) y en su Comisión de seguimiento (2003, 2004) acerca de la necesidad de diseñar en los albores del siglo XXI una educación superior proactiva y dinámica que demanda para su éxito una política de Estado, una estrategia consensuada de largo plazo que trascienda el ámbito temporal de los gobiernos, un nuevo pacto social —o contrato moral, como lo llama el *Informe Delors*— donde cada sector interesado comprometa recursos y esfuerzos para hacer realidad las transformaciones.

Es el momento de reconocer que a pesar de los avances y logros en unas pocas IES de excepción, en ALC aún no hemos sido capaces de alcanzar la cristalización de un nuevo modelo de universidad, en el cual la producción de conocimiento predomine, y no su mera transmisión. Una prioridad que deberíamos desarrollar sería la socialización del conocimiento. De este modo, las IES no se limitarían a ser meras instituciones académicas porque las universidades se convertirían en las líderes del cambio social.

Somos conscientes de que no hay un modelo único de universidad. Son muchos los ejemplos acertados de reformas de universidad y transformaciones

que, mediante la adaptación apropiada a las condiciones de ALC, podemos generalizar y aplicar en nuestras universidades.⁷⁵

Estudiar los peligros que acechan a la educación superior en ALC y las promesas posibles que podrían transformarla es una tarea loable. Sin embargo, el problema clave consiste en lograr su transformación positiva con políticas concretas y acciones que garanticen la educación permanente, la calidad y la equidad en nuestras IES.

Pese a que lo expresado más arriba acerca de la ES en ALC pudiera tener una lectura pesimista, los cambios que se han producido en la región con la emergencia de gobiernos con hondas preocupaciones sociales pudieran brindar una coyuntura propicia para la transformación de la educación superior en la dirección de la Agenda de UNESCO y aún de propuestas más radicales. Sin embargo, resulta un tanto preocupante que en los gobiernos que se presentan —y que se representan— como una alternativa no siempre exista una política educacional clara que implique una ruptura con políticas tradicionales de educación superior, y mucho menos planes de acción que traduzcan la voluntad política de cambio en una alternativa diferenciada en las universidades públicas y privadas.

Bibliografía

Altbach, P. (2006) *International Higher Education. Reflections on Policy and Practice*. Boston College, CIHE, Boston.

Brock, C. (2007) “Historical and Societal Roots of Regulation and Accreditation of Higher Education for Quality Assurance”. En: *Higher Education in the World 2007*, GUNI, Palgrave Macmillan, Nueva York.

Borón, A. (2004) “Reforming the Reforms. Transformation and Crisis in Latin American and Caribbean Universities”. En: UNESCO, *Final Report of the Meeting of HE Partners*, París.

75 La metodología aplicada en los estudios de *benchmarking* puede ser relevante al respecto.

- Brovetto, J. (2000) “La educación superior para el siglo XXI”. En: Tünnermann, C. y F. López Segrera, *La educación en el horizonte del siglo XXI*, Colección Respuestas, no. 12, Ediciones IESALC/UNESCO, Caracas.
- Brunner, J.J. (2004) *Higher Education in Latin America and the Caribbean*, disponible en: <http://mt.educarchile.cl>
- Brunner, J.J. (2005) *Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional*, en <http://mt.educarchile.cl>
- Brunner, J. J. (2006) Documentos varios elaborados para el curso impartido en el Centro Universitario Salesiano de São Paulo, disponible en: <http://mt.educarchile.cl>
- CEPAL (2007) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, disponible en: <http://www.cepal.org>
- CINDA (2007) *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2007*, Santiago de Chile.
- CINDA y Cátedra UNESCO de Dirección Universitaria (CUDU) (2007) *Acreditación y dirección estratégica para la calidad de las universidades*, Santiago de Chile.
- Cortadellas, J. (2007) “Dirección estratégica y calidad total: ¿también en las universidades?” En: CINDA y Cátedra UNESCO de Dirección Universitaria (CUDU) (2007) *Acreditación y dirección estratégica para la calidad de las universidades*, Santiago de Chile.
- Dias Sobrinho, J. (2006) “Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe”. En: *La educación superior en el mundo 2007*, GUNI, Mundi-Prensa, Madrid/Barcelona/México.
- Doas Sobrinho, J. (2005) *Dilemas da educação superior no mundo globalizado*, Casa do Psicólogo, São Paulo.
- Didou, S. (2005) *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*, ANUIES, México, DF.

-
- Didriksson, A. (2008) “The Role of Higher Education for Human and Social Development in Latin America and the Caribbean”. En: *GUNI, Higher Education in the World 3*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- EFA (2007) *Global Monitoring Report*, UNESCO, París.
- Escotet, M. A. (2006) “Gobierno, rendición de cuentas y financiamiento de la universidad”. En: *La educación superior en el mundo 2006: el financiamiento de las universidades*, GUNI, Ediciones Mundiprensa, Madrid.
- Fernández Lamarra, N. (2005) “La evaluación de la calidad y su acreditación en la educación superior en América latina y en el Mercosur”. En: Mora, G. y N. Fernández Lamarra, *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de Evaluación y Acreditación de la Calidad*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional Tres de Febrero, 2005.
- Fernández Lamarra, N. (2008) “Una perspectiva comparada de la educación superior en América Latina”, ponencia presentada a Universidad 2008, La Habana.
- Fuente, J. de la (2005) “Las universidades, la inteligencia de los países”. En: *Foreign Affairs en español*, vol. 5, no. 2, México, DF.
- Gazzola, A. L. (2008) “Integración académica e internacionalización de la educación superior”, conferencia en Universidad 2008, La Habana.
- González Casanova, P. (2001) *La universidad necesaria en el siglo XXI*, Era, México, DF.
- GUNI (2006a) *La educación superior en el mundo 2006: el financiamiento de las universidades*, GUNI/ Ediciones Mundiprensa, Madrid/Barcelona/México.
- GUNI (2006b) *La educación superior en el mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?*, GUNI/Ediciones Mundiprensa, Madrid/Barcelona/México.
- GUNI (2008) *Higher Education in the World 3*, Palgrave Macmillan, Nueva York.

- Haddad, G. (2006) “Calidad en la formación de la enseñanza superior”. En: *La educación superior en el mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿qué está en juego?*, GUNI/Ediciones Mundiprensa, Madrid/Barcelona/México.
- Lemaitre, M.J. (2004) “Acreditación de la educación superior: tendencias recientes y desarrollo para el futuro”, disponible en: <http://www.uantof.cl>
- López Segrera, F. y C. Tünermann (2000) *La educación en el horizonte del siglo XXI*, Colección Respuestas, no. 12, Ediciones IESALC/UNESCO, Caracas.
- López Segrera, F. (2001) *Globalización y educación superior en América Latina y el Caribe*, Colección Respuestas, no. 18, Ediciones IESALC/UNESCO, Caracas.
- López Segrera, F. y A. Maldonado (2002), *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*. Prefacio de Philip G. Altbach, UNESCO, Boston College y Universidad de San Buenaventura de Cali, Colombia /Boston.
- López Segrera, F. (2002) *Educación permanente, calidad, evaluación y pertinencia*, UNESCO y Universidad de San Buenaventura, Cali, Colombia.
- López Segrera, F. (2004a) *Higher Education and Research in the Latin American Region*, UNESCO Forum, ED.04/Conf.611/35. París, 22 de noviembre.
- López Segrera, F. (2005a) “Posibles escenarios mundiales de la educación superior”. En: *Perfiles Educativos*, no. 109-110, CESU, UNAM. México, DF.
- López Segrera, F. (2005b) “Análisis prospectivo de la educación superior a nivel mundial”. En: *Revista Paraguaya de Sociología*, a. 42, n. 124, Asunción.
- López Segrera, F. (2006a) “El enfoque sobre los conceptos de calidad y acreditación en la CMES y en las reuniones de seguimiento”. En: *La educación superior en el mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?* GUNI, Ediciones Mundiprensa, Madrid.

-
- López Segrera, F. (2006b) “La educación superior en el Caribe”. En: *La educación superior en el mundo 2006: el financiamiento de las universidades*, GUNI, Ediciones Mundiprensa, Madrid.
- López Segrera, F. (2006c) “América Latina y el Caribe: principales tendencias de la educación superior”. En: *Avaliacao*, septiembre de 2006.
- López Segrera, F. (2006d) *Escenarios mundiales de la educación superior*, Ediciones CLACSO, Buenos Aires.
- López Segrera, F. (2007a) Educación superior internacional comparada: escenarios, temas y problemas, disponible en: <http://www.brunner.cl/>
- López Segrera, F. (2007b) “Escenarios mundiales y regionales de la educación superior”. En: *Avaliacao*, vol. 12, no. 3, 2007.
- López Segrera, F. y Sanyal B. C. (2008) “An Overview of Regional Perspectives on the Role of Higher Education in Social and Human Development”. En: *GUNI, Higher Education in the World 3*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Mayor, F. y S. Tanguiane (2000) *L'enseignement supérieur au XXI siècle*, Hermes Science Publications, París.
- Mollis, M. (comp.) (2003) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, CLACSO, Buenos Aires.
- Ordorika, I. (2008) “Contemporary Challenges for Public Research Universities”. En: *GUNI, Higher Education in the World 3*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- PNUD (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007) “Human Development Report”, disponible en: <http://www.undp.org>
- Rodríguez Días, M. A. (2004) “Cooperación Internacional: Cuestión de necesidad”, disponible en: <http://www.crue.org/prdias.htm>
- Seddoh, F. K. (2002), “The World Conference on Higher Education: which Strategies and which Actions to Follow?”, Key Note Speaker at University 2002, La Habana.

- Trindade, H. (org.) (2001b) *Universidade em ruínas*, Editora Vozes, Petrópolis.
- Tünermann Berheim, C. (2002a) “La educación superior según el Informe del Banco Mundial y la UNESCO”. En: López Segrera, F. y Maldonado, M., *Educación Superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*, UNESCO, Boston College y Universidad de San Buenaventura de Cali, Colombia.
- Tünermann Berheim, C. (2007) *La universidad necesaria para el siglo XXI*, HISPAMER/UPOLI, Managua.
- UNESCO (2006) *Global Education Digest*, UIS, Montreal.
- UNESCO (2007) *Global Education Digest*, UIS, Montreal.
- UNESCO (2009) *Global Education Digest*, UIS, Montreal.
- World Bank (1994) *Higher Education. The Lessons of Experience*, Washington, DC.
- World Bank (2000) *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, Washington, DC.
- World Bank (2002) *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, Washington, DC.
- World Trade Organization (WTO) (1998) “Background Note by the Secretariat, SCW49”.

Cambios demográficos y reestructuración económica en América Latina. Perspectivas y desafíos para las políticas sociales

DÍDIMO CASTILLO FERNÁNDEZ

Introducción

Durante la segunda mitad del siglo xx y lo que va de la presente década, América Latina fue escenario de profundos cambios demográficos, económicos, sociales y políticos. En el ámbito demográfico, la región atravesó por una fase de plena y acelerada transición que se manifiesta en la disminución del ritmo de crecimiento de la población, resultado de la caída de la fecundidad y la mortalidad, así como el notable incremento de la esperanza de vida. El crecimiento poblacional ha dejado de ser la problemática central. En lo económico, tuvo lugar un intenso proceso de reestructuración orientado a la apertura económica y a la desregulación y flexibilización del trabajo. En los social y político se han dado cambios vinculados con los procesos de democratización, el fortalecimiento de las instituciones y una mayor participación ciudadana en las distintas esferas de la sociedad.

El cambio demográfico ha propiciado modificaciones en el perfil de demandas de la población. El descenso de la mortalidad, la caída de la fecundidad y los desplazamientos en la estructura por edad de la población, no solo tienen

efectos directos sobre el envejecimiento demográfico, el tamaño y composición de la familia y las relaciones de dependencia, sino también sobre la oferta de la mano de obra, los mercados laborales y la distribución de los ingresos. El descenso de la mortalidad y el rápido descenso de la fecundidad, aunado al aumento de la esperanza de vida, dio lugar al proceso de envejecimiento demográfico. La caída de la fecundidad, por un lado, determinó el incremento relativo de la población en edad activa, a pesar de la disminución del ritmo de crecimiento de la población y, por otro, impactó indirectamente sobre las posibilidades de participación e inserción de la mujer en el mercado de trabajo.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la adopción del de economía de libre mercado, marcaron un punto de inflexión en las formas de organización y gestión de la fuerza de trabajo. La liquidación del Estado benefactor determinó las privatizaciones y las posteriores reformas comerciales y laborales, con lo que se abrió un nuevo escenario de mediación política que impulsó la desregulación y la flexibilización de los mercados de trabajo ajustándolos a las nuevas circunstancias de competencias y acumulación de capital. La flexibilización implicó un cambio drástico en las formas clásicas de gestión y uso de la fuerza de trabajo con efectos directos sobre la estabilidad de las ocupaciones y niveles de ingresos de los trabajadores. Con ello se incrementó el desempleo y se expandió el trabajo informal y precario, este último diferenciado de las formas tradicionales a tiempo completo, con contrato definido, con empleado único y lugar fijo de trabajo.

En lo social, el modelo económico adoptado ha mostrado debilidad o escasa capacidad para enfrentar y resolver los viejos y nuevos problemas. La pobreza y la desigualdad social siguen representando dos de los mayores desafíos. A partir por lo menos de la década de los 90, la proporción de la población que vivía en situación de pobreza empezó a disminuir ligeramente, pero se mantiene casi invariable la desigualdad en los ingresos y la amplia brecha entre ricos y pobres. La evolución favorable de los últimos años ha sido muy dispar entre los países, los diferentes sectores sociales y los segmentos de la población.

El modelo económico imperante y las políticas sociales derivadas de este, han promovido una situación compleja de indefensión, pobreza y creciente vulnerabilidad social. A las limitaciones propias del modelo económico, particularmente en lo que refiere al desarrollo de políticas sociales idóneas para hacer frente a la situación de pobreza y desigualdad social, se suman los cambios

derivados de la dinámica demográfica, que al modificar el perfil de las demandas de servicios imponen nuevos desafíos a las políticas sociales.

El cambio demográfico

La segunda mitad del siglo xx fue un período de extraordinarios cambios demográficos. América Latina atravesó, primero, por un ciclo de intenso crecimiento poblacional y, posteriormente, entró en una etapa de desaceleración sistemática. Entre 1950 y 1975, la población en la región aumentó en más del doble al pasar de 167,3 millones de habitantes a 322,3, con una tasa de crecimiento promedio anual de 2,7% en el período de 1950-1955 y 2,5% entre 1970-1975. En los siguientes decenios, como resultado de la inercia demográfica, la población mantuvo su crecimiento hasta alcanzar quinientos veintitrés millones en 2000, y 603 en 2010, con ritmos de crecimiento de 1,5 y 1,4% entre 2000-2005 y 2005 y 2010, respectivamente. Las proyecciones demográficas indican que la población de la región seguirá creciendo, pero a ritmos relativamente menores (CELADE, 2004).

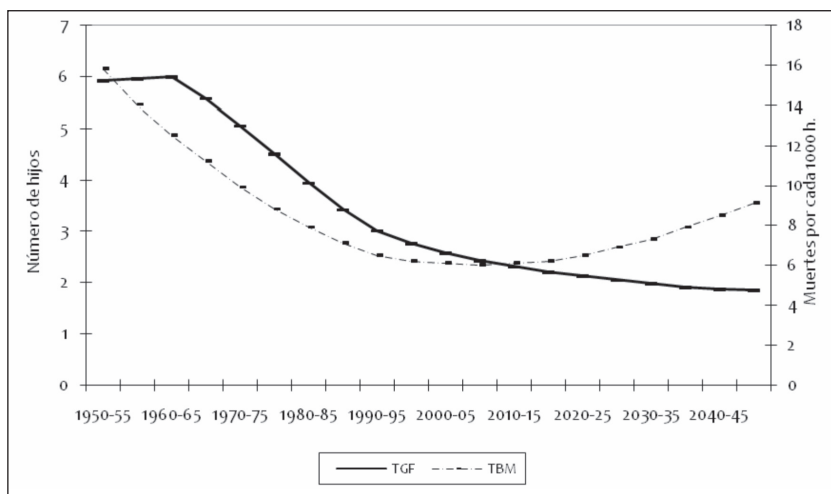
El avance en el proceso de disminución de la población se explica por los cambios en los niveles de la mortalidad y la fecundidad, conocidos con el proceso de *transición demográfica*.⁷⁶ Dicha concepción teórica hace referencia al paso de “un régimen demográfico en equilibrio, constituido por altos niveles de mortalidad y fecundidad, a una nueva fase de equilibrio con baja mortalidad y fecundidad” (Chackiel, 2000: 13). Entre 1950 y 2000, la tasa de mortalidad cayó de 15,8 a 6,2 fallecidos por cada mil habitantes, como resultado de los avances en materia de salud para el control y prevención de enfermedades transmisibles y la expansión de los servicios médicos en todos los países de la región. En México, por ejemplo, la de mortalidad infantil disminuyó de 121 a 31 fallecidos por cada mil nacidos vivos entre 1950 y 2000. Algo similar sucedió en algunos países de Centro y Sur América, como Colombia y Chile, donde en el período este indicador pasó de 123 a 30 y de 120 a 12 fallecidos por cada mil nacimientos. El número de hijos por mujer, medido a través de la tasa global de fecundidad, disminuyó de 6 a 2,8 hijos por mujer. La caída fue rela-

76 Según Chackiel (2000), tanto en sus etapas iniciales de la transición demográfica como en las más avanzadas se experimenta una dinámica de escaso incremento de la población, pero en el estadio intermedio se registran elevadas tasas de crecimiento como efecto del desfase entre el comienzo del descenso de la mortalidad y la fecundidad.

tivamente rápida, y en el quinquenio 2005-2010 alcanzó 2,6 hijos por mujer, lo que inició un período de relativamente lenta disminución. Las estimaciones de CELADE (2004) hacen presumir que la región alcanzará una fecundidad de reemplazo alrededor del quinquenio 2020-2025 y logrará una tasa inferior a la de reemplazo entre 2030 y 2035. Algunos países como Argentina y Uruguay tuvieron un descenso temprano de sus tasas vitales durante la primera mitad del siglo pasado, ya que desde 1950 exhibían niveles cercanos a los 3 hijos por mujer (Gráfica 1).

Gráfica 1

**América Latina: Tasa global de fecundidad
y tasa bruta de mortalidad, 1950-2050**



Fuente: CELADE (2004).

En contraste con otras zonas y países del mundo, en América Latina el proceso de transición demográfica se dio de manera mucho menos acelerada, con características propias y a diversos ritmos entre los países de la región y dentro de ellos. Cabe señalar que los desarrollados, particularmente los europeos, “ya presentaban una fecundidad de reemplazo en la década de los 70” (Chackiel, 2004:52). De acuerdo con la CEPAL (2009:208), en la región es posible identificar “cuatro grupos de países representativos de diferentes etapas de

la transición demográfica, donde persiste la heterogeneidad entre grupos y dentro de ellos”.

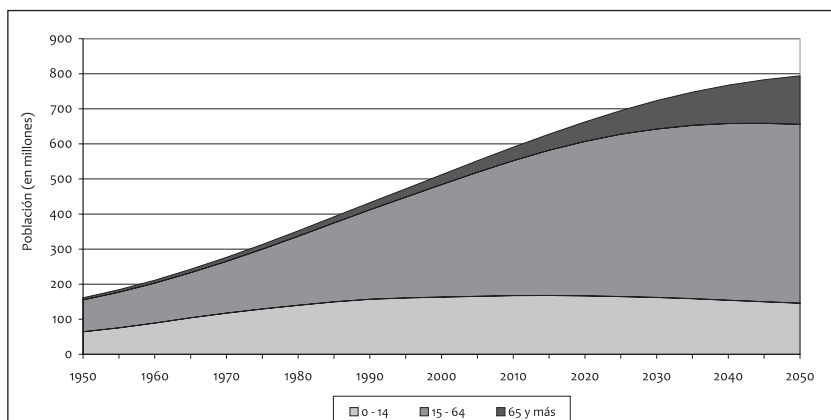
En el primero, se ubican los más rezagados en la transición demográfica como Guatemala, Haití y Bolivia, que pese a haber bajado su fecundidad, continúan teniendo tasas elevadas en comparación con el promedio regional, de 2,3 hijos por mujer. Guatemala, por ejemplo, posee la tasa global de fecundidad más alta de la región —4,2 hijos—, seguido por Haití. En un segundo grupo están aquellos países que alcanzaron notables descensos de la fecundidad a principios de la década de los 80 como Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, y Honduras, Nicaragua y el Paraguay, que lo hicieron en los últimos años. Estos países presentan en la actualidad tasas de fecundidad similares, entre 3,3 y 2,3 hijos por mujer. En un tercer grupo se encuentran Argentina y Uruguay, que presentaron un descenso temprano de sus tasas de mortalidad y fecundidad durante la primera mitad del siglo pasado, y a partir de 1950 exhibían niveles de fecundidad cercanos a los tres hijos por mujer. Otros países de este grupo son Brasil y México, que aunque mantuvieron tasas globales de fecundidad de entre seis y siete hijos por mujer entre 1960 y 1970, avanzaron aceleradamente en la transición demográfica. El cuarto grupo está conformado por Costa Rica, Chile y Cuba, países más avanzados en la transición demográfica, con tasas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo y esperanzas de vida superiores a los 78,5 años. Cuba, por ejemplo, alcanzó el nivel de reemplazo de la población muy temprano, entre fines de la década de los 70 y comienzos de los 80, actualmente con una tasa global de fecundidad de 1,5 hijos por mujer, inferior a la registrada en casi todos los países de la región.

Los cambios en los componentes naturales del crecimiento demográfico (fecundidad y mortalidad) y sus consecuencias en la estructura de su población, determinaron escenarios novedosos en muchos sentidos. El impacto inicial de caída de la mortalidad —en circunstancias en las que se mantenía alta la fecundidad— determinó el crecimiento relativo de los grupos de menor edad. El segmento de la población de 0-14 años pasó de representar 40% de la población en 1950 a 43% en 1965, momento umbral del crecimiento poblacional, pero con el marcado descenso de la fecundidad a comienzos de la década de los 60, la cual experimentó una sistemática caída hasta representar solo 31,9% de la población en 2000. En contraste, durante los últimos cincuenta años, la población potencialmente activa de entre 15 y 64 años amplió de manera notoria la brecha al pasar de 51,8% a 70,6%, y la adulta mayor, con 65 años y más, creció ligeramente al pasar de 3,7% a 5,5%, entre 1950 y

2000. El incremento de la población en edad de trabajar tuvo en las últimas décadas un asenso muy superior a la población menor de 15 años, lo que dio lugar al llamado “bono demográfico”, referido a la disposición de una amplia fuerza de trabajo, en circunstancias en las que es menor la población infantil y aún lento proceso de envejecimiento demográfico.

Como muestra la Gráfica 2, la población en edad de trabajar se duplicó entre 1970 y 2000, al pasar de 276,6 millones a 511,9, y casi se triplicará para 2050, al alcanzar 511,9 millones de personas potencialmente activas. Un factor que sin duda impactará en dicha tendencia es la migración intrarregional y extrarregional. Como se sabe, la zona tiene la tasa de emigración más alta del mundo; gran parte dirigida hacia los Estados Unidos, recientemente a España, Reino Unido, Países Bajos e Italia, entre otros. La conforman principalmente jóvenes y adultos en edades productivas con presencia creciente de mujeres, gran parte con bajos niveles de capacitación y capital humano (Castillo y Martínez, 2009a).

Gráfica 2
América Latina.
Evolución de la población por grupos de edad, 1950-2050



Fuente: CEPAL (2004).

Los cambios en la estructura por edad determinaron un inusitado aumento de la población adulta mayor. En términos demográficos, el envejecimiento tiene dos componentes: el que se refiere propiamente a la “vejez” de la persona en cuanto a la prolongación de la vida y el que alude a los cambios en la

distribución de las edades y conlleva el desplazamiento de las cohortes de la pirámide de edades. El envejecimiento es un proceso que se expresa en dos niveles: entre individuos y en el colectivo demográfico.⁷⁷ El individuo envejece a medida que incrementa avanza por las diversas etapas del ciclo de vida. El envejecimiento de la población implica el desplazamiento de las cohortes de edades y el incremento relativo de los subgrupos de mayor edad dentro de la estructura demográfica. La región latinoamericana experimenta en la actualidad un proceso generalizado de crecimiento sostenido de la población adulta. Los países que ahora se encuentran en una fase plena de su transición demográfica, como Costa Rica, Chile y Cuba, tendrán un mayor crecimiento de la población adulta mayor. Según estimaciones del CELADE, la proporción de población de 60 años y más, que representaba 8% en 2000, alcanzará 14,1% en 2025 y 22,6% en 2050.

Cabe señalar que el proceso de envejecimiento demográfico en la región se está dando en un contexto de inequidad social, desempleo y creciente desigualdad en los ingresos. Es, además, un fenómeno predominantemente femenino, determinado por la mayor sobrevivencia natural de la mujer, y se concentra en su mayoría en las áreas urbanas, lo que responde a las tendencias dominantes de urbanización, la dinámica demográfica y la mayor esperanza de vida al nacer de las personas en las ciudades. El retiro del Estado de sus funciones de garantizar seguridad social, atención a la salud y generación de empleos, deja particularmente a la población adulta mayor en una situación de desamparo y desconcierto. La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina, según el propio Banco Mundial, promotor inicial, ha resultado ineficiente e “incompleta y ha fracasado en la extensión de la previsión social”. En este marco, el estado ha relegado al mercado muchas de sus funciones de protección y seguridad social, el bienestar de una parte importante de los adultos mayores depende de los apoyos generados en los entornos familiares.

Al respecto hay que destacar que en los países de América Latina, la familia constituye un pilar esencial en la reproducción y bienestar de sus integrantes. En épocas de crisis y escasez de recursos, las familias despliegan diversas estrategias para obtener recursos adicionales, ya sea mediante la migración de

77 Es importante distinguir entre la vejez y el envejecimiento como dos caras de una moneda, la primera referida a un proceso gradual experimentado por los individuos, y la segunda al universo demográfico. Según Viveros (2001:12), “los individuos pasan por etapas de su ciclo de vida y alcanzan más años y la población envejece cuando las pirámides etarias adelgazan su base y ensanchan su cúspide”.

uno o varios de sus miembros o con el uso más intensivo de la mano de obra disponible en los hogares. Sin embargo, la familia latinoamericana también ha sido fuertemente impactada por la transición demográfica, las transformaciones económicas y los cambios en los sistemas de valores. La dinámica demográfica, particularmente el descenso de la fecundidad, el aumento de la esperanza de vida y los cambios en los patrones de la migración, han afectado el tamaño, la composición de los hogares y las pautas generales de formación de uniones, pero también lo referente a las funciones, arreglos de convivencia y a las relaciones de poder entre sus integrantes. La configuración familiar actual tiene una composición mucho más diversa, más heterogénea, y tiende a ser una entidad mucho más abierta que en el pasado. En este sentido, es más vulnerable y sensible a las contingencias del entorno económico y social.

En México, por ejemplo, el tamaño promedio de los hogares aumentó de manera sistemática de 1940 a 1960. Sin embargo, al iniciarse el descenso de la fecundidad, la proporción de hogares pequeños —formados por cuatro miembros— se incrementó, y en particular la importancia relativa de los hogares grandes decreció gradualmente a partir de 1960. Entre 1960 y 1997, el tamaño promedio de los hogares disminuyó de 5,4 a 4,4 miembros. En el presente, se estima que en cada hogar viven 4,1 personas, y se prevé que debido a los cambios demográficos, el tamaño medio del hogar seguirá en descenso hasta ubicarse en 3,4 miembros en 2010, 2,9 miembros en 2020 y 2,6 en 2030 (CONAPO, 2000).

Las recientes transformaciones demográficas están dando lugar a nuevas formas de familia. Se habla de un cambio en modelo de familia extensa al de nucleares, diversas en composición y arreglos de convivencia. La nuclear constituye el modelo predominante, pero adquiere nuevas modalidades, entre las que figuran las familias reconstruidas, el incremento de hogares dirigidos por mujeres, las parejas sin hijos y los hogares unipersonales, no familiares. Es además creciente el fenómeno de familias mixtas, con descendencias de algunos de los cónyuges o ambos fuera de la unión y el matrimonio, lo cual complejiza las relaciones familiares entre parejas y los descendientes. Se habla incluso de una “segunda transición demográfica” en relación con las transformaciones en los sistemas de valores y actitudes, así como en el comportamiento individual, básicamente en cuanto a la formación y estabilidad familiar, que entre algunas de sus primeras manifestaciones plantean el reemplazo del matrimonio por las uniones libres o consensuales, las uniones conyugales sin hijos y la paternidad y maternidad fuera de uniones estables.

Quizás uno de los cambios más notables que afecta las funciones tradicionales de la familia está asociado con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Las nuevas condiciones laborales y la creciente participación de la mujer han provocado modificaciones inéditas en la organización familiar. La división social del trabajo doméstico y extradoméstico, y con ello el papel tradicional de las parejas, se ha trastocado. En cierto modo el varón ha dejado de ser el proveedor único o principal, y aunque la mujer sigue llevando el mayor peso de las actividades domésticas, el escenario familiar es cada vez más de obligaciones y responsabilidades compartidas. Ciertamente, resulta controvertible hablar de una crisis de la institución familiar, pero lo real es que ha cambiado de modo sensible. Y aunque las funciones de la familia no han sido desplazadas, sino más bien modificadas, esta ya no ofrece las funciones de asistencia que aseguraba en el pasado, pero subsiste como la instancia básica de cooperación y apoyo entre sus miembros.

Los cambios demográficos y económicos están determinando nuevas demandas sociales por parte de la población y las familias. En particular, el demográfico impactó directamente sobre la población en edad laboral. Sin embargo, el crecimiento de la oferta de trabajo no solo depende de las transformaciones demográficas, sino también de las económicas, sociales y culturales que inciden sobre la población potencialmente activa y las familias, y determinan la participación ampliada de sus miembros en la actividad económica. En sentido amplio, la fuerza de trabajo está determinada, cuantitativamente, por la dinámica demográfica, en particular por los cambios en la estructura por edad, el crecimiento y la concentración de la población en edad de trabajar y, cualitativamente, en función de sus características de capital humano, sobre todo en cuanto a los niveles formativos o educacionales. La fuerza de trabajo, en términos demográficos, al estar determinada por la estructura de edad y sexo de la población, depende del crecimiento natural de la población y de la dinámica de las migraciones, internas e internacionales (Farooq y Ofosu, 1993).

En América Latina, en términos generales, tanto la población de 0 a 14 años como la de 15 a 59, correspondiente a la en potencia activa, mostraron tasas de crecimiento decrecientes, por lo menos desde mediados de la década de los 80. La convergencia de ambos factores determinó el rápido ascenso de la fuerza de trabajo, sobre todo en las décadas de los 70 y 80. Con el acelerado crecimiento de la población durante los decenios anteriores, la población en edad laboral creció a ritmos apreciables. De una tasa de 2,5% entre 1960 y 1970, descendió a 2,4% durante los 80 y a 2,1% entre 1990 y 2000 (Waller,

1998). Sin embargo, el incremento de la población en edad de trabajar no se correspondió con la evolución de la tasa de participación, la cual pasó de 50,4% en 1950 a 44,9% en 1970 y volvió a ascender a 51,4% en 1990. Ello se explica en gran medida por el proceso de la urbanización y, en dicho contexto, por la consecuente pérdida de importancia del trabajo agrícola y el impacto de la ampliación de los sistemas educativos, que incidieron en la caída de la participación económica, sobre todo masculina: pasó de 81,3 a 70,4% entre 1950 y 1970.

La participación económica femenina tampoco mostró cambios importantes en esos años, manteniendo tasas de 19,4% y 19,6%, respectivamente. No fue sino hasta las siguientes décadas cuando presentó un ligero aumento de 27,9% en 1980 y 32,1% en 1990 (Weller, 1998). La conjunción de estas dos variables explica la evolución temporal y diferencial por género de la fuerza de trabajo en la región durante la segunda mitad del siglo pasado. La población económicamente activa (PEA) global creció a ritmos de 1,9% entre 1950 y 1960, lo hizo a tasas de 2,3% entre 1960 y 1970 y logró el nivel más alto en el período 1970-1980, cuando presentó una tasa de 3,8%, derivado de la inercia demográfica de los períodos previos, para luego descender a 2,9% entre 1980 y 1990. En el mismo sentido, a lo largo de dichas décadas la fuerza de trabajo femenina creció a tasas relativamente superiores a la masculina. Así, mientras la PEA masculina creció a una tasa anual de 1,9% entre 1950 y 1960, se incrementó en 2,9% durante la década de los 70, y creció a 2,4% entre 1980 y 1990. La PEA femenina cambió a tasas de 2,0%, 6,5 y 3,9%, respectivamente, y pasó a representar el componente más importante del crecimiento de la fuerza de trabajo en la región.

Según datos de CELADE, por lo menos hasta 2025 el impacto del crecimiento demográfico acelerado experimentado en la región hasta la década de los 70 seguirá contribuyendo al de la PEA, dado el desplazamiento creciente de las cohortes de 15 años y más, o sea población en edad de trabajar (PET), con crecimiento a ritmos superiores que el de la total (Bajraj *et al.*, 2002). En tal sentido, los jóvenes y adultos jóvenes representan los mayores retos y desafíos, en particular en cuanto a la demanda de empleo, a pesar de los importantes logros en las posibilidades de acceso a la educación formal y otros conquistados. Los cambios en la estructura por edades de la población que, dan lugar a la reducción de los grupos de menor edad e incremento de los adultos mayores, así como a las modificaciones en la estructura y composición de las unidades familiares, tienen un impacto directo en la carga de dependencia infantil y adulta de la población en edad de trabajar. La tasa de dependencia

infantil, referida a la población de 0 a 14 años en relación con la ubicada entre 15 y 64 años, presentó una disminución de 20% entre 1970 y 2000, al pasar de 71% en 1950 a 50,9% en 2000; mientras que la tasa de dependencia senil o adulta, que se refiere al cociente de la población de 65 años y más entre la población de 15 a 64 años, aumentó de 6,5% a 8,7% en dicho período, y en 2010 fue de 9,9%. Las cargas de dependencias —diferentes, según se concentren en mayor o menor grado en la infancia o en las personas mayores—, ejercen presiones diferentes sobre la capacidad de las familias y demandan de atención y provisión de soluciones por parte de las instancias promotoras de las políticas sociales.

Reestructuración económica, empleo, desigualdad y pobreza

Durante las últimas décadas, América Latina ha atravesado por una etapa de profundas y rápidas transformaciones económicas y sociales. La década de los 80, proclamada como la “década perdida”, aparentemente sin mayor trascendencia, podría caracterizarse como un período de crisis con cambios radicales en los ámbitos económicos. Con ella, finalizó el modelo de desarrollo “hacia dentro”, dominante hasta entonces, y se impulsó un nuevo patrón de economía abierta de acumulación globalizada, en un inicio puesto en práctica en los Estados Unidos y Gran Bretaña a principios del decenio de los 80. Cabe señalar que la región enfrentó ambos momentos con cierto desfase respecto a la evolución de la economía mundial (Castillo, 2009b). No fue mayoritariamente impactada por la crisis capitalista de 1970, dado que pudo solventar y mitigar sus efectos al recurrir al endeudamiento externo (Ehrke, 1991), incluso rebasando su capacidad crediticia en el mercado financiero internacional.

La crisis económica regional se postergó, y con ello la región también retardó su participación en la economía internacional y en la adopción de los avances tecnológicos que se venían gestando en los países industrializados. Quedó, en cierto modo, momentáneamente marginada de los núcleos dinámicos de la economía mundial. No obstante, América Latina no ha estado al margen de los demás cambios, e inclusive fue indirectamente afectada por la creciente innovación tecnológica. Según Flor Brown (1994:1), “una de las razones del fracaso [del modelo de sustitución de importaciones] fue precisamente la revolución tecnológica internacional”, en el sentido de que “pocas industrias protegidas podían seguir el paso de los cada vez más rápidos avances tecno-

lógicos internacionales”. El capital, bajo esta nueva lógica, alentó la flexibilización y la desregulación contractual del trabajo, promovió el desempleo y la inestabilidad laboral y la precarización del trabajo. El nuevo modelo económico incentivó la libre competencia de los mercados, al hacer uso intensivo de mano de obra barata, con lo que privilegió la eficacia económica sobre la solidaridad social.

La dinámica económica, el mercado de trabajo y la calidad del empleo

En América Latina, el desempleo es considerado una de las debilidades del modelo económico vigente, no subsanado con las reformas estructurales ni con el crecimiento económico en los momentos de auges relativos. El proceso de reestructuración económica no tuvo un efecto importante en la generación de empleos, ya que por un lado privilegió el uso “intensivo de mano de obra especializada” (CEPAL, 2001:21) y, por el otro, el crecimiento económico cuando fue posible, por lo general resultó exiguo y poco duradero, y no tuvo gran influencia en la creación de empleos en la cantidad y calidad demandada. Los cambios generados por el modelo neoliberal han ido en muchos sentidos, dando lugar a una estructura laboral muy diferente a la del modelo de sustitución de importaciones, iniciada en 1950 hasta casi finales de la década de los 70. El modelo vigente, por el contrario, se caracterizó por la implementación de medidas de desregulación y flexibilización contractual orientadas a reducir los costos salariales, lo que fomentó el desempleo y subempleo, así como el trabajo informal y precario. Casi sin excepción, todos los países de la región, entre ellos, Argentina, Colombia, Perú, Guatemala, Panamá y Venezuela, realizaron reformas profundas a la legislación laboral o adoptaron, de hecho, estrategias de flexibilización laboral, tendientes a modificar las maneras de contratación, enfocadas sobre todo en reemplazar el trabajo de tiempo indefinido por el empleo de duración determinada, menos costoso y más acorde con los requerimientos de la movilidad de mano de obra demandada por las grandes empresas.

La reestructuración económica, contrariamente a lo planteado por sus promotores, acentuó las tendencias de segmentación del mercado de trabajo, al promoverse los diferenciales de ingresos entre sectores y la especialización de las ocupaciones. La década de los 80 marcó así un cambio profundo e integral, acentuado en años recientes. Particularmente durante el decenio de

1990-1999, la política de ajuste adoptada tuvo consecuencias directas sobre el mercado de trabajo, por lo menos en dos sentidos: el incremento del desempleo y el fomento de la desregulación laboral y el deterioro de la calidad de las ocupaciones, las cuales han ido desplazándose desde los sectores productores de bienes hacia los generadores de servicios, en sentido amplio. Las nuevas disposiciones fueron mejor acogidas por las grandes empresas, las cuales pasaron a sustituir contratos indefinidos por otras modalidades de incorporación al trabajo más flexibles y menos costosas. En términos generales, ha habido un deslizamiento del empleo asalariado industrial hacia actividades terciarias, con considerable incremento del trabajo independiente o por cuenta propia.

A pesar de las reformas estructurales, las economías de América Latina no han crecido de manera sostenida, sino por períodos relativamente cortos, interrumpidos por diferentes crisis.⁷⁸ Las causas pueden ser diversas. Cimoli *et al.*, (2006:103) sostienen que la “heterogeneidad estructural ha sido una barrera de larga data para el crecimiento en América Latina”. Argumenta que “la convergencia de las economías latinoamericanas hacia aquellas que se encuentran en la frontera tecnológica se ha visto de modo persistente dificultada por la coexistencia en la región de un sector formal y otro informal que poseen sistemas productivos e institucionales diferentes”. Entre 1950 y finales de la década de los 70, la región creció a un ritmo de 5,5%, superior al crecimiento de la economía mundial, período en el que los Estados Unidos y otros países de Europa occidental lo hicieron a una tasa inferior de 3,9%. En contraste, durante la crisis, entre 1981 y 1990, el producto interno bruto (PIB) de la región creció a 1,2% anual (CEPAL, 2001). Entre 1991 y 2000 tuvo un ligero incremento al situarse en 3,3%. La década de los 2000 mostró un importante desempeño económico que tuvo impactos positivos sobre la creación de empleos y las condiciones de vida de la población, pero fue revertida por los efectos de la actual crisis económica global. En 2004 experimentó el crecimiento más alto de la década, alcanzó 6,1% y mostrar un importante desempeño hasta 2008, año de inicio de la crisis estadounidense. La consecuencia fue una drástica caída de -1,9% del PIB regional (Gráfica 3).

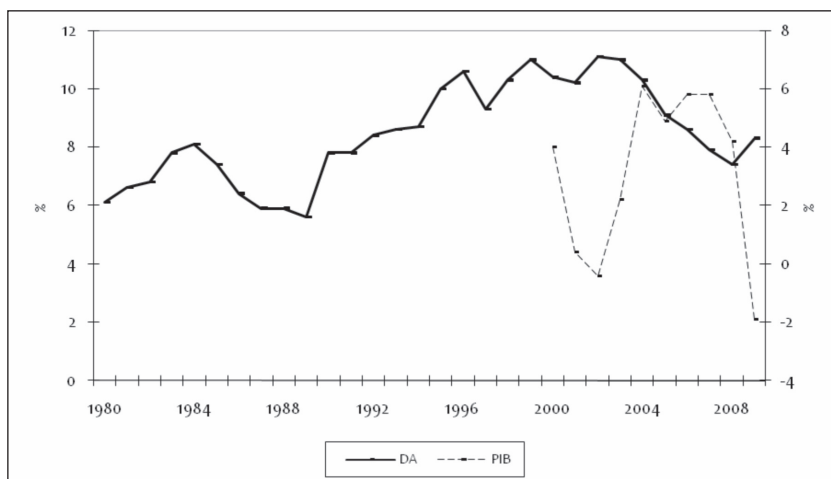
Ciertamente, el crecimiento económico registrado durante las últimas tres décadas ha tenido efectos limitados sobre la creación de empleo. Si bien América Latina alcanzó niveles moderados de crecimiento económico durante la década de los 90 y, particularmente, durante la segunda mitad del decenio de 2000-2009, no pudo revertir la tendencia estructural ascendente de in-

78 En 1995 se vieron afectadas por la crisis mexicana, en 1999 por la asiática y a finales de 2008 por la crisis financiera de los Estados Unidos.

crecimiento del desempleo abierto y subutilización de la fuerza de trabajo. El desempeño restringido del mercado de trabajo, además de estar condicionado por el ritmo relativamente alto de la oferta de trabajo derivada del aumento de la población en edad de trabajar, congruente con el rápido crecimiento demográfico de la década de los 60 y comienzos de los 70, sufrió el impacto de la creciente participación económica de las mujeres. En cierto modo, la reestructuración económica no incentivó la creación de empleos; por el contrario, el desempleo, la informalización y la precarización del trabajo han sido crecientes. En la década de los 90, “la tasa de crecimiento del empleo fue inferior a la de la segunda mitad de los años 80” (Stallings y Weller, 2001:194).

A la falta de dinamismo del mercado de trabajo contribuyó el repliegue del Estado como generador directo de puestos de trabajo y la consiguiente reestructuración de los sistemas productivos. El desempleo abierto, que alcanzó en 1984 su nivel más alto, con una tasa de 8,4%, descendió a 5,6% en 1989, se incrementó casi de manera sistemática en los próximos años hasta alcanzar 11,1% en 1999, conservó niveles elevados hasta 2003, y descendió a partir de entonces hasta 2008, año en que se inició la crisis económica, a una tasa de 7,4%, con niveles promedios notablemente superiores a los experimentados en la década de los 80 (CEPAL, 2009c).

Gráfica 3
América Latina.
Evolución del desempleo abierto y el PIB, 1980-2009



Fuente: CEPAL (2009a y 2009c).

La crisis global de 2008, aunque con intensidad variable en los países de América Latina, aumentó el desempleo, la informalidad y precariedad laboral. Según datos de la OIT, dicha crisis “lanzó al desempleo a dos millones de trabajadores durante 2009”, con lo que elevó a dieciocho millones el número de desempleados en la región. Los países más afectados fueron Chile, Colombia, Jamaica y Perú, y en menor medida Costa Rica, México y Trinidad y Tobago. En cierto modo, el desempleo y la creciente precarización del trabajo resultan de las formas de inserción y articulación de las economías de la región al mercado mundial y, en ese sentido, expresan el nivel de contradicción de las transformaciones productivas a escala nacional. El problema no es solo de desempleo abierto, sino también las modificaciones en la estructura de ocupación y subutilización del trabajo, que con nuevas lógicas y con renovados soportes técnicos ha cambiado el perfil del obrero y de todos los asalariados. La precarización del trabajo está así conectada con los mecanismos de maximización de las ganancias de los sectores capitalistas y con las estrategias de explotación ampliada del trabajo dirigidas a obtener mayores beneficios.

Las transformaciones en la estructura ocupacional son cada vez más marcadas, y se destacan, por un lado, la creciente tercerización y feminización de las ocupaciones y, por otro, la precarización del trabajo en cuanto a calidad del empleo y el deterioro de los ingresos. Según Stallings y Weller (2001:196), las reformas económicas impulsadas durante las últimas dos décadas “cumplieron una función importante en el crecimiento del empleo en el sector servicios, así como en la polarización que en él se produjo”. La pérdida de relevancia de las actividades primarias y secundarias en la generación de empleos es notoria. La expansión del sector terciario domina el mercado de trabajo. El empleo en el sector servicios, además de absorber tres cuartos de la fuerza de trabajo, continúa expandiéndose a expensas de las actividades productoras de bienes, por lo general generadoras de trabajo asalariado más estable y mejor remunerado.

Pobreza y desigualdad social

En América Latina, la población en condiciones de pobreza disminuyó ligeramente en los últimos años debido, en parte, a un incremento en los niveles de ingreso medio de la población (CEPAL, 2009b), pero particularmente a las políticas de combate a la pobreza emprendidas por los gobiernos, en gran medida conformadas por programas dirigidos a subsidiar los requerimientos

básicos de los grupos más desfavorecidos. La pobreza no ha dejado de representar el gran desafío de la política social. La evolución favorable observada en el período 2003-2008, conocido como el “quinquenio dorado”, en el que la región experimentó un lapso de estabilidad y relativo crecimiento económico, fue muy desigual entre los países, y dentro de estos, con marcadas diferencias entre los segmentos de la población de acuerdo con las condiciones de género, grupos étnicos, lugar de residencia, nivel educativo y condición étnica de las personas.

La población adulta mayor representa un grupo vulnerable, con alta incidencia de pobreza. El bienestar de este grupo poblacional depende de sus niveles de educación, así como del cuidado y apoyo familiar, y de los posibles ahorros al momento de retirarse de la actividad laboral. En particular, en el caso de las mujeres muchas enfrentan la vejez en condiciones de viudez, además de resultar mayormente afectadas por el trato desigual en los mercados de trabajo. La cobertura de los sistemas de jubilación y pensiones en nuestros países es relativamente baja, y cuando se dispone de ellos, no suelen cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios. Los procesos de flexibilización e informalización laboral son factores que operan en detrimento de las posibilidades de acceso a dichos sistemas de seguridad social, sobre todo por parte de los adultos mayores pobres.

La pobreza depende de muchos factores económicos, demográficos, culturales, sociales y políticos. El crecimiento económico es un elemento necesario, pero insuficiente para abatir la pobreza. En este marco, la cuestión de la política social es compleja. La falta de comprensión de que la pobreza es multidimensional ha determinado la deficiente coordinación entre las instituciones que operan en lo social, y explica los insuficientes avances a pesar del importante aumento experimentando en los gastos públicos en servicios sociales básicos de algunos países. No solo la política social incide sobre el bienestar de población. Todas las otras políticas públicas que normalmente no son definidas como sociales, pueden tener una repercusión igual o superior en el bienestar social de la población. La política pública debe entenderse como una totalidad en la que las políticas sociales se interrelacionan con el resto de las otras. En otro ámbito, diversas políticas sociales, como la educación, pueden tener un efecto directo sobre las economías locales y nacionales. La pobreza no solo refiere a una condición económica circunscrita a la insufi-

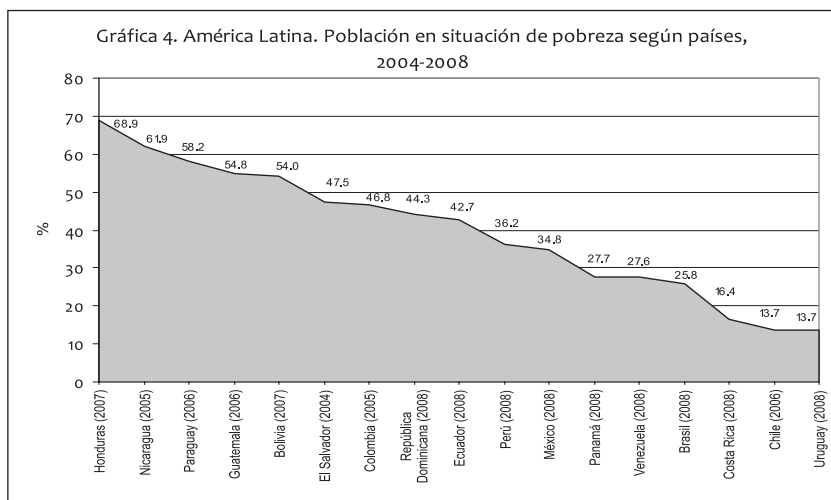
ciencia de ingresos experimentada por las familias y los individuos. Tiene un componente ético que afecta diversos ámbitos de la persona.

La desigualdad en la distribución de los ingresos se acentuó durante las últimas décadas. La región alcanzó niveles moderados de crecimiento económico durante la década de los 90, pero no pudo contener la tendencia ascendente al incremento del desempleo abierto y la subutilización de la fuerza de trabajo. El desempeño restringido del mercado de trabajo, además de estar condicionado por el ritmo relativamente alto de crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo —derivada del aumento de la población en edad laboral— y el impacto de la creciente participación económica de femenina, opera condicionado por las estrategias empresariales orientadas a la maximización de las tasas de ganancia, en entornos de creciente competencia de económica internacional.

Hasta por lo menos finales de la década de los 90, la proporción de la población que vivía en situación de pobreza empezó a disminuir ligeramente, pero se ha incrementado de manera significativa la desigualdad en los ingresos y se ha ensanchado la brecha entre ricos y pobres. Según la CEPAL (2009b) en América Latina este indicador ascendió de 40,4% en 1980 a 48,3% en 1990, pero descendió apreciablemente entre 2002 y 2008 —período de relativa estabilidad económica en la región— al pasar de 44 a 33%.⁷⁹ En esta última etapa, la pobreza urbana cayó de 38,4% a 27,6%, y la rural —con mayores rezagos— de 61,8% a 52,2%. La extrema pobreza o indigencia disminuyó de 19,4% en 2002 a 12,9% en 2008, congruentemente con el énfasis mostrado en las políticas sociales impulsadas por los gobiernos durante los últimos años. El proceso de reducción de la indigencia ha beneficiado más a las zonas urbanas. La evolución favorable en este lapso ha sido muy dispar entre los países y los diferentes sectores de la población. Los más afectados son Honduras, Nicaragua, Paraguay Guatemala y Bolivia, con más de 50% de la población en situación de pobreza (CEPAL, 2009b) (Gráfica 4).

79 Según la CEPAL (2009b:55) “el único país donde se registró un empeoramiento de la situación de a pobreza fue México”.

Gráfica 4
América Latina.
Población en situación de pobreza según países, 2004-2008



Fuente: CEPAL (2009b).

Otro rasgo sobresaliente es la alta y persistente desigualdad social. América Latina es la “región más desigual del mundo”. En ella, el crecimiento medio anual del ingreso per cápita cayó de 3,1% en el período que media entre la Segunda Guerra Mundial e inicios de la década de los 80 a 0,5% entre finales de la de los 90 y 2004 (Castillo, 2009b). La desigualdad social es creciente, como en casi todos los países pobres y ricos que adoptaron el modelo neoliberal como opción económica, social y política de desarrollo. Según la CEPAL (2006), la desigualdad en la distribución del ingreso en la región “no solamente excede a la de otras regiones del mundo, sino que, además, se mantuvo invariable durante los 90 e incluso empeoró a comienzos de la presente década”. Los países con nivel de desigualdad más alto, medido sobre la base del coeficiente de Gini, en el que “0” es total paridad y “1” lo contrario, son Brasil (0,594), Guatemala (0,585), Colombia (0,584) y Honduras (0,580), y con menores distribución del ingreso se encuentran Venezuela (0,412), Uruguay (0,445) y Costa Rica (0,473). En términos generales, todos los países del área mostraron relativos avances en este aspecto, inclusive en el entorno de la crisis, entre 2007 y 2008, con una excepción: “México fue el único país que presentó una clara tendencia al deterioro distributivo” (CEPAL, 2009b: 59).

La actual crisis económica limitará los logros alcanzados en la disminución de la pobreza y la desigualdad social, al impactar directamente sobre el empleo y los ingresos de los ocupados, e indirectamente sobre la capacidad financiera de los gobiernos para llevar a cabo los planes y programas de combate a la pobreza, conforme a las estrategias propia y a los acuerdos internacionales.

Consideraciones finales. Perspectivas, retos y desafíos de las políticas sociales

En América Latina, la transición demográfica y los consecuentes cambios en la estructura de edad de la población introdujeron modificaciones inéditas en el perfil de demandas de servicios de los grupos social y demográficamente más vulnerables. El escenario descrito plantea en el corto y mediano plazo problemas de orden estratégico en los ámbitos de las políticas sociales. La dinámica poblacional actual es, en principio, altamente favorable, ya que la población dependiente constituye una parte decreciente de la total. El problema no deriva del crecimiento de la población, sino del surgimiento de “nuevos” segmentos de esta, privados de los recursos para solventar sus necesidades básicas. En el entorno actual, de achicamiento del Estado, privatización y desregulación de los servicios públicos, son, además, mayores los riesgos de desprotección social por parte de la población y las familias. En ese sentido, se imponen nuevos retos en la concepción y aplicación de las políticas de sociales.

El retiro del Estado de las actividades productivas —y particularmente de las funciones anteriormente sustantivas de protección social— ha promovido una mayor indefensión, vulnerabilidad, exclusión e inseguridad sociales. En particular, la situación de “vulnerabilidad natural” de la población adulta mayor, hasta cierto punto inherente a las condiciones cronológicas, se ve afectada por los déficit de cobertura y calidad de atención de los sistemas de seguridad prevalecientes. La nueva actuación del Estado no significa que haya dejado de intervenir en los aspectos fundamentales de la sociedad, sino que reorienta sus acciones y sus apoyos a favor del “mercado”. En dicho escenario económico, el envejecimiento demográfico supone también un *envejecimiento social* que guarda relación con los cambios en los mercados de trabajo y los supuestos que sustentan la idea de competitividad laboral, y el hecho de privilegiar a la fuerza de trabajo joven, lo que complica la situación de los adultos mayores, cuando no disponen de jubilación u otras fuentes de ingresos alternas.

Los cambios operan e inciden en todos los órdenes. El impacto del descenso de la fecundidad sobre el tamaño de la familia tiene consecuencias colaterales y adicionales, en especial en lo que toca a los posibles arreglos y estrategias de apoyo generados en los contextos domésticos. En el mismo sentido, las circunstancias que dan lugar al llamado “bono demográfico”, plantean una oportunidad casi perdida. La reciente evolución de las economías regionales ha mostrado una aguda debilidad en la generación de empleos, determinada por las nuevas formas de organización del trabajo y la adopción de tecnologías que limitan la creación de puestos de trabajo y promueven el deterioro de las ocupaciones entre los trabajadores menos calificados. Los problemas de pobreza y bienestar de la población están así íntimamente vinculados con las posibilidades de impulsar políticas de desarrollo regionales eficaces y oportunas. La coexistencia de zonas con altos niveles de desarrollo relativo y otras atrasadas, marginalizadas, constata la situación secular de heterogeneidad estructural y las limitaciones de los modelos económicos y políticos adoptados para enfrentarlas.

El crecimiento económico es un elemento necesario, pero insuficiente para el abatimiento de la pobreza.⁸⁰ En este marco, la cuestión de la política social es compleja. La falta de comprensión de que la pobreza es multidimensional ha determinado la deficiente coordinación entre las instituciones que operan en lo social, y explica los insuficientes avances a pesar del relativo aumento experimentando en los gastos públicos en servicios sociales básicos de algunos países. En lo tocante a la reducción de la pobreza es fundamental promover programas orientados a disminuir las brechas entre regiones y la universalización de la cobertura de los servicios básicos entre los grupos más vulnerables. Cabe enfatizar que las posibilidades de éxito de las políticas sociales no dependen solo de los entornos demográficos, sino de la interrelación con otras instancias económicas, sociales y políticas que pueden favorecer o limitar los alcances de las políticas sociales.

En las circunstancias actuales, un objetivo prioritario de las políticas sociales implicaría enfocarse en la integración productiva de la población activa, antes que la adulta mayor crezca, y aprovechar la “ventana” abierta por el “bono demográfico”. No obstante, en cierto modo, el reto es doble: implica absorber

80 A mediados del siglo pasado se preveían como situaciones transitorias en inevitable proceso de extinción. En las concepciones modernizantes y desarrollistas de la época se postulaba la idea de que el crecimiento económico subsanaría por sí solo los problemas y distorsiones generados por el subdesarrollo.

los rezagos acumulados e incorporar a la nueva población trabajadora. Los desafíos, además, no solo corresponden a la cantidad de empleos demandados, sino también a su calidad. El capital humano ha pasado a ser uno de los elementos importantes en la determinación de la calidad de los empleos y en los niveles de ingresos laborales. La educación es quizás la variable con mayor influencia sobre la pobreza familiar y el bienestar de las personas. La educación tiene un efecto múltiple sobre diversos ámbitos de la vida, y en especial sobre las posibilidades de poder acceder al mercado de trabajo en circunstancias menos desfavorables. Los escasos niveles de educación suelen corresponder con la inserción en actividades de mala calidad, en ocupaciones laboral y socialmente desprotegidas, generalmente con ingresos bajos. Los niveles de estudios desempeñan un papel básico, aunque no definitivo, sobre las condiciones de participación en el mercado de trabajo.

En este contexto, a pesar de las ventajas que podrían derivarse de los cambios demográficos, las posibilidades de mejoramiento social y moral resultan limitadas. La supuesta solución derivada del mercado es ficticia. El descenso de la fecundidad generó significativos impactos sobre el tamaño de la familia y, por consiguiente, en el debilitamiento de las redes de solidaridad, en sociedades donde los apoyos familiares operan como importantes estrategias de vida. El cambio estructural de la institución “familiar” ha dado lugar a un vacío que el Estado no está cubriendo. En las circunstancias económicas vigentes, esta deuda social es casi irresoluble debido al incremento de la población en edades activas y a las limitaciones intrínsecas del modelo económico para la creación de empleos suficientes y de calidad necesaria. Se podría decir que estamos ante una triple “falla” de las fuentes del bienestar social: *la familia, el Estado y el mercado*. La situación es aún más compleja a luz de las perspectivas de mediano y largo plazo. El cambio que se anticipa para los próximos tres decenios plantea serios retos. El mayor problema es que sin haberse resuelto los problemas acumulados de índole básica para el bienestar de la población, se enfrentan una serie de presiones emergentes.

La política social prevaleciente en gran parte de los países de América Latina adolece de grandes escollos en la atención universal de la población, limitada además por la gran heterogeneidad social y cultural en los países y, sobre todo, por la subsistencia de determinadas prácticas de clientela política que en los contextos de mayor atrasos desvirtúan y dificultan aún más la operatividad y el logro de objetivos de los programas sociales.

Bibliografía

- Bajiraj, R. J., M. Villa y J. Rodríguez (2002) *Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas*, Serie Población y Desarrollo, CELADE, Santiago de Chile.
- Brown Grossman, F. (1994) *Estrategia de competitividad, productividad, recursos humanos y empleo en los 90's*, México, DF.
- Castillo Fernández, D. y J. Martínez Pizarro (2009a) “Migrações”. En: E. Sader *et al.* (coords.) *Latinoamericana*, Enciclopedia Contemporánea de América Latina y el Caribe, Laboratorio de Políticas Públicas y Boitempo Editorial, Río de Janeiro.
- Castillo Fernández, D. (2009b) *Los nuevos trabajadores precarios*, Miguel Ángel Porrúa, México, DF.
- CELADE (2004) “América Latina y el Caribe. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050”. En: *Boletín Demográfico*, no. 73, LC/G.2225, Santiago de Chile.
- CEPAL (2001) *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, CEPAL y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Río de Janeiro, 23-24 de octubre.
- CEPAL (2004) “América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050”. En: *Boletín Demográfico*, a. XXXVII, no. 73, Santiago de Chile.
- CEPAL (2006) *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009^a) “Base de datos macroeconómicos, 2008-2009”, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009b) *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009c) *Estadísticas e indicadores sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.

-
- CEPAL (2010) *Objetivos de desarrollo del milenio y compromisos de El Cairo*, disponible en: <http://eju.tv/2010/07/cepal-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-compromisos-de-el-cairo/#ixzz0vNwZBRK5>
- Cimoli, M. *et al.* (2006) “Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural”. En: *Revista de la CEPAL*, no. 88, abril, Santiago de Chile.
- CONAPO (2000) *El perfil sociodemográfico de los hogares en México 1976-1997*, México, DF.
- Chackiel, J. (2004) *La dinámica demográfica en América Latina*, Serie Población y desarrollo, no. 52, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ehrke, M. (1991) “El perdedor de la economía mundial. América Latina en el mundo de suma cero”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 115, septiembre-octubre, Caracas.
- Faroog, Ghazi M. y Y. Ofosu (1993) *Población, fuerza de trabajo y empleo: conceptos, tendencias y aspectos de políticas*, OIT, Programa Mundial de Empleo, Ginebra.
- OIT (2006) *Panorama laboral 2006*, Lima.
- Stallings, B. y J. Weller (2001) “El empleo en América Latina bases fundamentales de a política social”. En: *Revista de la CEPAL*, no. 75, diciembre, Santiago de Chile.
- Viveros, A. (2001) *Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad*, Serie Población y Desarrollo, no. 22, CELADE, Santiago de Chile.
- Weller, J. (1998) *Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes*, CEPAL, Santiago de Chile.

Centroamérica 2010 y sus escenarios de integración

JORGE ROVIRA MAS

Centroamérica 2010.

El nuevo ciclo histórico y sus dos transiciones

Centroamérica inició un nuevo ciclo histórico y sociopolítico a partir de 1979. La dinámica social transcurrida durante las siguientes tres décadas hasta la actualidad contrasta en diversos sentidos con el desarrollo seguido por la región en el ciclo precedente, que fue de 1944 —cuando comenzó la Revolución de Octubre de Guatemala (1944-1954)— hasta 1979, cuando se produjo el desplazamiento del régimen de la familia Somoza (1937-1979) con el inicio de la Revolución Sandinista (VV. AA., 1993; Rovira Mas, 2005).

Pero ¿cuáles han sido los procesos determinantes ocurridos en este lapso de treinta años? Son dos: el primero, la transición desde regímenes autoritarios gestionados por la institución castrense a la democracia representativa, junto con las incipientes y contradictorias tendencias hacia la consolidación de este régimen político (Torres- Rivas, 1998a; Rovira Mas, 2002). Y el segundo, la transición a un nuevo modelo económico desde uno caracterizado por un auge agroexportador (café, banano, azúcar, carne de ganado vacuno y algodón) entre 1950 y mediados de los años 70 del siglo xx, en conjunción con la industrialización sustitutiva de importaciones para el Mercado Común Centroamericano, establecido a fines de 1960 (Guerra Borges, 1993). Entre los rasgos principales del nuevo modelo hoy vigente se encuentran, en cambio, la

diversificación y el aumento de las exportaciones no tradicionales hacia terceros mercados; el auge de los servicios financieros, del comercio y en algunos países del turismo; y la pérdida de importancia relativa de la agricultura y el desplazamiento de la población hacia el extranjero (Segovia, 2004). Una emigración que hasta el año 2008 ha venido sucediendo masivamente, sobre todo hacia los Estados Unidos, debido a una dinámica socioeconómica regional incapaz de darle cabida digna al conjunto de la población centroamericana.

La emergencia de la democracia

Con la excepción de Costa Rica, cuya institucionalidad democrática sin interrupciones sobrepasa ya las seis décadas a partir de la Constitución promulgada en noviembre de 1949 tras la guerra civil de 1948 —lo cual la convierte en la más estable y prolongada de toda América Latina—, en el resto de los países centroamericanos la democracia representativa es, en sentido estricto, una recién llegada.

Entre 1944 y 1979 hubo diversos intentos, a partir de aquel primer año, de institucionalizar la democracia duraderamente tras la crisis del orden político oligárquico, los de Guatemala y Costa Rica son los dos empeños más importantes y prolongados (Torres Rivas, 2001). La primera de estas dos sociedades alcanzó a tener diez años consecutivos de gobernantes electos durante la Revolución de Octubre: de 1945 a 1951 con Juan José Arévalo, y de 1951 hasta 1954 con Jacobo Arbenz, a quien la reacción conservadora interna, asociada con la United Fruit Company y con el apoyo de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, le dio un golpe de Estado, desalojando así del poder a un gobierno empeñado en la modernización capitalista del país, en lo económico y lo político. A partir de 1954, con breves períodos de excepción de la regla, se impusieron hasta 1986 —valga decir, durante más de tres décadas— gobiernos comandados por los militares en regímenes de “democracias de fachada” (Solórzano Martínez, 1983), sobre todo a partir de 1970. El caso de Costa Rica representa más bien el ejemplo exitoso en una región donde la democracia y el desarrollo fueron aspiraciones fallidas del ciclo histórico 1944-1979 (Rovira Mas, 2005). El triunfo de un movimiento político antioligárquico y reformista, con una amplia base social y electoral, constituyó el factor más influyente que permitió consolidar la democracia e impulsar un desarrollo nacional muy progresivo. En las otras tres sociedades —El Salvador, Honduras y Nicaragua—, el ejército se impuso igualmente de

manera duradera, aunque con diversos recursos de institucionalización. En el caso de Nicaragua, el carácter de un régimen tradicional de tipo sultanato (Rovira Mas, 2005, p. 99), que venía de la década de los 30 y había sobrevivido a la crisis política regional de 1944, se prolongó hasta 1979 como una sombra del pasado.

Con el desplazamiento del régimen somocista en julio de 1979 por una amplia coalición de fuerzas sociales y políticas en la que el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) desempeñó un papel protagónico; con el golpe de Estado de octubre de 1979 en El Salvador al último de los gobiernos militares del Partido Conciliación Nacional (1962-1979) en esta otra igualmente “democracia de fachada”, junto con el posterior inicio del conflicto armado interno y su generalización comandada por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN); y con la convocatoria iniciada por los propios militares en Honduras a partir de 1980 para la entrega tutelada del poder a los civiles, puede establecerse el fin del orden político oligárquico. En casi todos los países centroamericanos se iniciaron los procesos de transición a la democracia (Torres-Rivas, 1981). En rigor, fue en Centroamérica y no en América del Sur donde comenzaron las transiciones políticas hacia la democracia en América Latina durante la tercera ola democratizadora internacional (Rovira Mas, 2008:212).

Pero la institucionalización de la democracia representativa en Centroamérica se alcanza como una resultante histórica de la lucha interna entre fuerzas políticas para las cuales (para las dos principales de ellas) la competencia por el poder del Estado por la vía electoral no era su primera preferencia (Figueroa Ibarra, 1993). No lo era así ni para la derecha oligárquica y conservadora, ni para la izquierda revolucionaria insurgente. A la democracia se arribó tras un larguísimo y cruento contencioso que duró cerca de tres lustros y fue conduciendo al reconocimiento, por parte de los actores políticos fundamentales, de que la salida negociada en busca de la paz y de la aceptación de este régimen constituía la salida menos gravosa. Más de treinta y seis mil pérdidas de vidas y de desaparecidos, centenares de miles de desplazados y una inmensa destrucción de infraestructura en una región pobre, además de la caída de la producción y sus múltiples secuelas, pero sobre todo la creciente convicción de que la continuación de las luchas internas, conducían a un callejón sin garantía de victoria para ninguna de la partes concernidas. Estas fueron las circunstancias que empujaron a la negociación política.

El Acuerdo de Esquipulas II de agosto de 1987 entre los presidentes centroamericanos, tras diversos empeños que resultaron insuficientes e infructuosos a lo largo de la primera parte de los años 80, fue el marco que creó las condiciones propicias para modificar la dirección seguida por el proceso político. Su nueva orientación a partir de entonces fue la búsqueda de la paz y la aceptación e institucionalización de la democracia electoral con participación de todos los principales actores y las élites comprometidas en las luchas internas.

Los reiterados procesos electorales ocurridos en Honduras a partir de 1980; las negociaciones entre el gobierno sandinista y la contra; las elecciones de febrero de 1990 que acarrearón la derrota del FSLN en Nicaragua; y la entrega del gobierno a la Unión Nacional Opositora que consiguió el nombramiento como presidenta de Violeta Barrios, viuda de Pedro Joaquín Chamorro; la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec a inicios de 1992 entre el gobierno de El Salvador y el FMLN; así como la rezagada firma de los Acuerdos de Paz en la ciudad de Guatemala entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en diciembre de 1996, modificaron el perfil político histórico de Centroamérica.

A partir de 1980 y hasta 2010 han tenido lugar los siguientes procesos electorales: en Honduras, un total de nueve generales, incluido el realizado en 1980 para nombrar una Asamblea Nacional Constituyente. En Costa Rica, han sido ocho a partir de 1982, incluido el más reciente de febrero del 2010, sin contar todos los otros precedentes desde 1953 ni los comicios para el nombramiento de alcaldes a partir de 2002, convocados en momentos distintos a las elecciones presidenciales. En Nicaragua, cinco generales, sin tomar en consideración los convocados para nombrar las autoridades de los consejos regionales de las dos regiones autonómicas del atlántico nicaragüense, creadas por el gobierno sandinista en 1987, entre otras elecciones no principales. En El Salvador, país que cuenta con un sistema electoral de nombramiento más corto de diputados, desde 1982, cuando se votó por la Asamblea Nacional Constituyente, han sido en total quince los eventos, sin contar las segundas vueltas presidenciales. Finalmente, en Guatemala, tras la elección para una Asamblea Nacional Constituyente en 1984, e igualmente sin entrar a considerar las segundas vueltas en las presidenciales —tan comunes en este país por la fragmentación de su sistema de partidos— han sido siete generales. En suma, se contabilizan un total de cuarenta y cuatro eventos electorales de primera significación, considerados competitivos y no fraudulentos, aunque con espectros ideológicos y partidarios más amplios. Conforme se fueron fir-

mando los acuerdos de paz, la insurgencia armada se transformó en partidos y comenzaron a concurrir a las elecciones. Asimismo, ha sido común la entrega del gobierno a la oposición victoriosa, incluso cuando se ha tratado de partidos de izquierda, como en los casos del triunfo del FSLN en Nicaragua en 2006 y el del FMLN en El Salvador en 2009.

La institucionalización de los procesos electorales se ha visto acompañada de otras importantes dinámicas sociopolíticas complementarias, atinentes a la consolidación aún en ciernes y con altibajos de estos nuevos regímenes políticos. En primer lugar, una mayor estructuración de los partidos y un fortalecimiento del papel que desempeña el sistema de partidos en un marco institucional democrático como canalizador por excelencia del conflicto político. En segundo, una mayor pero aún incompleta subordinación de la institución militar al poder civil salido de las urnas, con situaciones recientes adversas como lo acontecido en Honduras en junio del 2009. Una cultura política que ha venido dejando atrás aquella otra de la intolerancia y del terror del Estado contrainsurgente, a la orden del día en Centroamérica durante décadas (Torres Rivas, 1998b). Y una creciente incorporación a la vida política de las poblaciones tradicionalmente discriminadas y subordinadas, como han sido las indígenas, particularmente en el caso de Guatemala, aunque se trate de un asunto fundamental que apenas despunta en esta sociedad desde hace alrededor de dos décadas (Cayzac, 2001; Rovira Mas, 2002; Brett, 2006; Rovira Mas, 2009).

En Centroamérica la democracia representativa tiene inmensos déficit institucionales que enfrentar. Se trata aún de un marco institucional débil y emergente, con un Estado de Derecho con muchas limitaciones y con algunos actores políticos, si bien menores, cuyos valores y normas no se encuentran plenamente comprometidos con esta nueva modalidad de competencia política. Sin embargo, los problemas políticos de la región son ahora, por lo menos en parte, cualitativamente diferentes a los del ciclo histórico precedente, los del período 1944-1979. Sobre todo porque la tiranía y el autoritarismo han dejado de tener la vigencia que alcanzaron pertinazmente en el pasado. No obstante, se constata al mismo tiempo que las condiciones materiales de vida de la inmensa mayoría de los centroamericanos, la pobreza, la desigualdad, la insuficiencia en el acceso a los servicios básicos de educación, salud, vivienda, y la falta de oportunidades de empleo y de ingresos, los limita en su participación como ciudadanos plenos. La calidad de la democracia, de su experiencia y de su desarrollo por los centroamericanos, es todo un desafío por atender aún (Vargas Cullell, 2001).

Habría que destacar, finalmente, que la principal fuerza política gananciosa en lo que llevamos del presente ciclo histórico regional ha sido la derecha con sus diferentes partidos políticos, debido a la cantidad de elecciones presidenciales ganadas en los distintos países y a las cuotas de poder mantenidas en los parlamentos. Se ha tratado, empero, de una derecha que en algunos países se ha modernizado en su visión de lo que es el juego político democrático. Al mismo tiempo, la izquierda se ha ganado su incuestionable carta de ciudadanía en la vida política centroamericana en tanto un actor reconocido y respetado, especialmente representada por el FSLN y por el FMLN como organizaciones partidarias. El ejército, por su parte, ha perdido casi por completo el viejo y central protagonismo político del que disfrutó durante décadas, desde los años 30 hasta por lo menos inicios de los años 80 del siglo xx. Y las organizaciones sociales se han visto debilitadas tras los acuerdos de paz, pero muchas han ganado en independencia respecto a las organizaciones políticas a las que habían estado subordinadas. Esto les ha posibilitado un mejor posicionamiento y defensa de sus intereses sectoriales, que a veces trascienden los límites nacionales para proyectarse regionalmente. El pluralismo y la tolerancia, en fin, han comenzado a arraigarse en la cultura política de una región reacia en extremo a institucionalizar la convivencia pacífica, a partir del reconocimiento de la diversidad, material e ideológica, de los actores sociales y políticos concurrentes en la palestra pública.

La nueva modalidad de crecimiento económico

Centroamérica experimentó en la segunda postguerra, desde 1950 hasta mediados de los años 70 del siglo xx, su mayor y más prolongado período de crecimiento económico. Costa Rica resultó la sociedad que logró hacerlo a la mayor tasa anual como promedio en términos reales, cercana a 6,5%, en el marco de esa etapa mundial de expansión que correspondió a la fase A de un ciclo largo Kondratieff (1945-1973) (Mandel, 1976). Esta etapa fue calificada como “los años dorados” del capitalismo de postguerra (Hobsbawm, 1995:260). Y el ciclo puede considerarse el factor condicionante positivo más influyente en el curso seguido por las sociedades centroamericanas durante esos años (Dos Santos, 1978:305; Rovira Mas:2005).

La diversificación de las exportaciones agrícolas, que pasaron de ser café y banano prioritariamente y llegaron a sumárseles el algodón, el azúcar y la carne de ganado vacuno, fue el primer pilar interno de la expansión eco-

nómica. El segundo resultó la industrialización sustitutiva de importaciones para un mercado regional protegido frente al exterior, el Mercado Común Centroamericano, constituido a finales de 1960. Aquí la inversión extranjera directa, sobre todo de origen norteamericano, desempeñó un papel importante. El tercero fue la expansión de las funciones del Estado, que sin embargo llegó a ser relativamente modesta —pero manifiesta—, si bien Costa Rica, por contraste con el resto de los países centroamericanos, alcanzó una notable extensión, tanto en los ámbitos de su intervención como en su magnitud. En esta etapa Centroamérica experimentó una primera vivencia significativa, aunque breve, de integración, principalmente comercial.

Sin embargo, el gran crecimiento económico de la postguerra, durante el que se extendieron y profundizaron las relaciones sociales de producción capitalistas en distintos espacios de la estructura económica regional, tuvo un efecto muy disímil según los países. Factores como el positivo entorno económico mundial y los influjos que provinieron de él, determinantes para su aprovechamiento, fueron en Centroamérica, como en tantas otras sociedades latinoamericanas, factores políticos internos (Rovira Mas, 2005). Y aquí lo decisivo resultó el fracaso de los intentos de modernización política en la mayoría de las sociedades, con Guatemala a la cabeza, divisa entonces del progreso regional en la primera década de la postguerra con la Revolución de Octubre (1944-1954). Solo en Costa Rica lograron alcanzar el poder, acceder reiteradamente a él por la vía electoral e influir de manera determinante. Eran los actores sociopolíticos reformistas, con Figueres Ferrer y el Partido Liberación Nacional a su cabeza, de inspiración socialdemócrata en términos ideológicos, aunque no por la base social que los respaldaba: las clases medias.

Como consecuencia, la resultante histórica principal para Centroamérica del ciclo 1944-1979, en términos sociales y políticos, fue la siguiente (Rovira Mas, 2005): el fracaso de la modernización política capitalista en términos de la institucionalización de la democracia representativa, por un lado; y concomitantemente, un desarrollo capitalista dinámico y modernizador hasta cierto punto de las relaciones de producción propiamente capitalistas, pero de naturaleza concentradora del ingreso, con generalización de la pobreza, y muy excluyente en lo social y en lo político para las grandes mayorías. De nuevo, la gran excepción fue Costa Rica, que avanzó hacia una sociedad donde al tiempo que se consolidaba la competencia política democrática y sus instituciones, se generaba un intenso desarrollo económico con un fuerte impacto en la distribución y redistribución del ingreso, disminución de la pobreza y

ampliación de las clases medias, sobre todo aquellas surgidas a partir de la gran expansión vivida por el Estado.

Como en el resto de América Latina, con variantes en el tiempo según el país, también en Centroamérica el modelo económico constituido en la posguerra empezó a experimentar dificultades a partir de 1974. No se trataba simplemente de la expansión agroexportadora, sino también de una conjunción entre esta y la industrialización sustitutiva de importaciones en el marco de un nuevo mercado regional para los productos industriales luego de 1960. Los factores explicativos externos fueron los mismos, fundamentalmente, que en el conjunto de América Latina: pérdida de dinamismo de la economía mundial al ingresarse a una fase B del ciclo Kondratieff (Dos Santos, 1978: 175), debilitamiento de las exportaciones, inflación internacional, déficit comerciales crecientes, propensión al endeudamiento público con el exterior por parte de los países, singularmente en el caso de Costa Rica, y elevación posterior de las tasas internacionales de interés, con lo que se agudizaron las dificultades en la capacidad de pago de la deuda. Pero además, a lo anterior se agregó el inicio de los conflictos políticos armados a partir de los últimos años de la década de los 60, que incrementaron las dificultades por las que atravesaba el Mercado Común, primero, y luego el ingreso a la década de los años 80 con las guerras civiles, todo ello contribuyó a la insostenibilidad de un patrón de crecimiento vigente durante varios lustros.

En términos económicos, para Centroamérica la década de los 80 fue una “década perdida”, como se ha declarado para el conjunto de los países latinoamericanos, pero agravada por la convulsa, inestable y cruenta situación política.

¿Cuál es, en todo caso, el modelo de crecimiento económico que empieza a emerger en la región a partir de entonces, de manera incipiente primero a partir de políticas económicas de ajuste durante los años 80 y de “reformas estructurales” o “modernizaciones” a lo Banco Mundial más tarde, que se prolongaron durante la última década del siglo pasado? Se ha tratado de una modernización así concebida y rebautizada por quienes desde el exterior influyen más sobre las élites políticas locales: los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y una organización nacional con fuerte injerencia en Centroamérica: la Agency for International Development (AID) del gobierno de los Estados Unidos. Dentro de los países centroamericanos, por otra parte, se han operado algunos cambios de importancia para orientar concretamente ese proceso:

nuevas élites y grupos económicos, con mucha mayor vocación de regionalizar sus negocios y de asociarse con el capital transnacional, impulsan y defienden un modelo que consideran apropiado para Centroamérica en el marco de la globalización económica de inspiración neoliberal. La resistencia social para limitar, moderar o reorientar esta alternativa ha sido francamente débil hasta el presente, acaso una vez más con la excepción de Costa Rica en donde, en un marco político democrático operante, ha existido capacidad en sindicatos de trabajadores del sector público con el apoyo de otros grupos sociales, para obligar a un avance más bien pausado y lleno de concesiones en la concreción del nuevo modelo. Esta circunstancia obligó incluso a que el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana no pudiera ser resuelto por la vía parlamentaria y tuviera que ser aprobado mediante la convocatoria a un referéndum nacional el 7 de octubre del 2007, con un resultado próximo al empate.

En lo fundamental, el nuevo modelo se configura de la siguiente manera:

- Se enfatiza en una mayor apertura y exposición de las economías centroamericanas al comercio internacional, dinamizando las exportaciones y disminuyendo la protección a las importaciones. En el caso de estos países, lo anterior se refiere principalmente a las relaciones de intercambio con su socio principal, los Estados Unidos, aunque Costa Rica ha venido diversificando más, en términos de regiones y países, su comercio exterior, al punto de ser el primer país centroamericano en romper relaciones diplomáticas con Taiwán y establecerlas con China (2007), precisamente para avanzar hacia un tratado de libre comercio con el gigante asiático.
- Las exportaciones, que han venido adquiriendo un mayor dinamismo en términos relativos, son las no tradicionales —particularmente las de las plantas maquiladoras, las de confección de textiles, entre otras, localizadas en zonas francas para aprovechar la mano de obra barata no calificada. Hay que incluir también algunos nuevos rubros agrícolas (como flores y hortalizas, entre un buen número más), sin que esto signifique la merma en valores absolutos de las exportaciones tradicionales.
- Las actividades económicas más dinámicas son las urbanas: las finanzas, el comercio importador y el turismo, este de manera sobresaliente en el caso de Costa Rica, no así en el de los restantes países aún. El

agro centroamericano pierde importancia relativa en este modelo, con numerosas secuelas para el mundo rural, sobre todo en términos de pobreza y de expulsión masiva de mano de obra. El actor económico principal es el gran capital nacional, que ve a la región como su espacio natural de expansión, además de la inversión extranjera directa, de origen norteamericano preponderantemente, que llega a instalarse con numerosas ventajas que se le ofrecen para atraerlo. Se han producido asimismo algunos procesos importantes de centralización de capital por parte de empresas extranjeras como Wal Mart, entre otros procesos, que ha comprado grandes corporaciones regionales del mercado minorista de artículos de consumo masivo. No es este ni mucho menos el único de los casos significativos.

- El Estado desempeña un papel y cumple unas funciones económicas y sociales muy disminuidas, concentradas en construir de la infraestructura que requiere el capital para su mejor operación, así como en asegurar que el mercado pueda funcionar con las menores restricciones posibles para el capital (Segovia, 2004). Las élites económicas centroamericanas han sido históricamente enemigas frontales de la intervención del Estado, prefiriéndolo minimizado, lo que se ha reflejado en la baja carga tributaria como porcentaje del PIB prevaleciente en países como Guatemala (10%) y otros.

La resultante histórica que se ha venido produciendo a lo largo de estas dos últimas décadas en este nuevo ciclo histórico y sociopolítico centroamericano, conforme se fue normalizando la vida política regional tras las guerras civiles, puede resumirse, con una perspectiva de conjunto, de la siguiente manera:

1. Una incipiente institucionalización de la democracia representativa con múltiples déficit, pero que ha implicado un progreso muy notorio respecto al ciclo histórico precedente.
2. Un crecimiento económico menor, no comparable con el experimentado por Centroamérica entre 1950 y 1979 (cuando los rangos de crecimiento promedio del PIB anual a lo largo de todo el período oscilaron entre poco menos de 5% en el país que se desempeñó menos bien y el 6,5%, en el país más exitoso). En cambio, durante los últimos dieciocho años (1990-2007) el crecimiento del PIB de los países centroamericanos se ha caracterizado por su volatilidad, con valores promedio anuales en términos reales que van del 3,3% en el

caso de Nicaragua a 5,2% en el de Costa Rica, con una localización intermedia de Guatemala y El Salvador con 3,9%, y Honduras con 3,7% (CEPAL, 2009a: 25).

3. Un crecimiento promedio anual del PIB per cápita que oscila entre 2,7% para Costa Rica, 1,9% para El Salvador, 1,5% para Guatemala, 1,1% para Nicaragua, y 1% para Honduras, valores insuficientes para lograr disminuir la pobreza significativamente en unos diez años (CEPAL, 2009:25)
4. Mientras que el porcentaje de la población en condición de pobreza alcanza a casi el 22% en Costa Rica (2008), en El Salvador (2004) es de 47,5%, en Guatemala (2006) de 54,8%, en Nicaragua (2005) de 61,9% y en Honduras (2007) de 68,9%, con cerca de 2/3 del total localizada en las zonas rurales. Ello evidencia un marcado contraste no solo entre los países de la región, sino también con el valor para el conjunto de América Latina (2008), que era 33% (CEPALSTAT, 2010).
5. Si bien los datos del índice de concentración de Gini de la distribución del ingreso para el conjunto de los países centroamericanos son más difíciles de obtener y menos confiables, en el caso de Costa Rica los registros confirman el deterioro experimentado por el país en la última década en esta materia, en el contexto del funcionamiento del nuevo modelo económico, al pasar de alrededor de 0,40 en 1998 a 0,47 en 2008 (Rovira Mas, 2004:334; CEPALSTAT, 2010).
6. Aproximadamente un 14% del total de la población centroamericana, unos 5,5 millones de personas, han emigrado de sus respectivos países en busca de trabajo e ingresos, principalmente hacia los Estados Unidos, si bien en el caso de los nicaragüenses su principal país de orientación es Costa Rica, donde conforman aproximadamente 8% de la población total de este país. En 2007 las remesas de los centroamericanos alcanzaban en unos doce mil millones de dólares y constituían un recurso insustituible en el corto plazo para el crecimiento del PIB con el dinamismo mediano antes aludido (Rocha, 2008).

La insuficiencia y vulnerabilidad de este modelo tras dos décadas de funcionamiento se ha hecho evidente no solo por la magnitud y persistencia de

la pobreza y sus círculos perversos para el desarrollo de las personas y las familias; por la creciente concentración del ingreso; por los procesos de centralización del capital en beneficio del gran capital regional y multinacional; sino también por la dimensión que ha llegado a adquirir la emigración como única salida para tantos millones de centroamericanos.

La integración centroamericana

Breve mirada histórica

La aspiración regional a constituir una comunidad de Estados y naciones es casi tan antigua en la historia de los países centroamericanos como su independencia de España. Poco después de aquel 15 de septiembre de 1821, estos territorios pertenecientes a esa división colonial que era la Capitanía General de Guatemala, que se extendía hasta Costa Rica, intentaron establecer la República Federal de Centroamérica, de corta vida, entre 1824 y 1839 (Fonseca, 1996:133-139). Desde entonces ese horizonte de proyección y de referencia para conseguir algún día la integración de los países de Centroamérica y conformar a esta como una unidad mayor, ha perseverado en el imaginario social de la región en el seno de algunos sectores sociales, políticos e intelectuales, aunque con logros efectivos moderados.

Durante las últimas décadas del siglo XIX hubo algunos tibios e infructuosos esfuerzos por parte de gobernantes e ideólogos liberales para reavivar el ideal unionista tras el fracaso inicial debido a diversos y complejos factores (Fonseca, 1996:138). A principios del XX se creó un órgano con cobertura regional, la Corte de Justicia Centroamericana, cuya vigencia inicial fue corta, de 1907 a 1918. Tuvo su sede en Costa Rica, fue refundada a partir de 1991 en el marco del Protocolo de Tegucigalpa de Reformas a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1962. En 1951, en el marco de la Guerra Fría, se estableció la ODECA, una entidad destinada a cautelar el alineamiento del conjunto de los países de la región con los Estados Unidos y su política internacional. Esta instancia fue decayendo paulatinamente, sin desaparecer, conforme se presentó la crisis política de los regímenes autoritarios a partir de 1979.

A finales de 1960 se firmó en Managua, Nicaragua, el Tratado General de Integración Económica por medio del cual surgió el Mercado Común Cen-

troamericano, concebido como un proceso de integración económica. Esto fue el resultado de casi una década de iniciativas y de reuniones para diseñarlo a partir de la propuesta original del Dr. Raúl Prebisch, quien a nombre de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la presentó en agosto de 1952 en Tegucigalpa (Honduras). Sobre este planteamiento inicial y algunos otros que se avanzaron posteriormente, dirigidos a estimular el desarrollo industrial regional bajo el liderazgo de las pequeñas y débiles élites empresariales locales, recayeron pronto las suspicacias y también las presiones norteamericanas para que el Mecomún se creara sin injerencias regulatorias o planificadoras por parte del Estado, presiones ocurridas en los últimos años del gobierno de Eisenhower (1953-1961). El interés de la administración norteamericana se orientaba entonces a impedir que se colocaran obstáculos a la penetración de las corporaciones multinacionales de su país en el espacio económico que se estaba configurando (Jonas, 1974; Lizano, 1975). Con el Tratado se quería estimular una industrialización dirigida a abastecer a un mercado regional que nacería como una mera agregación de los pequeños mercados nacionales para los productos industriales de aquellos días, pero sin considerar, por determinaciones políticas internas fundadas en el poder que detentaban las oligarquías agroexportadoras, acciones de redistribución de los ingresos o de activos como la tierra, cuya concentración extrema era entonces el Talón de Aquiles del desarrollo social de Centroamérica (Torres-Rivas, 1971:187 y ss.).

Desde siempre reacia a precipitarse en su incorporación a los procesos integracionistas regionales, Costa Rica se sumó de última al Tratado, al firmarlo en 1963. En el marco de este proceso, que consistía básicamente en un acuerdo comercial, surgió la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), tres de las principales entidades originales del proceso integracionista.

El período de auge del Mercado Común fue breve. Debió enfrentar restricciones e inconvenientes en el comercio intracentroamericano tras la guerra relámpago entre El Salvador y Honduras de 1969, luego de la cual este país salió de él. Más tarde se multiplicaron los problemas a raíz de los conflictos armados de los años 80, que colocaron al MCCA en una situación muy difícil. Durante las últimas dos décadas, sin embargo, han proliferado las iniciativas y los procesos para su reactivación una vez alcanzada la paz entre el conjunto de los países, si bien la perspectiva se amplió para conciliar la visión originaria sobre el MCCA con el nuevo modelo económico aperturista y promotor de ex-

portaciones no tradicionales hacia terceros mercados, en el marco de la nueva fase de internacionalización del capitalismo. Como lo tuvo que reconocer la CEPAL: “No obstante el deseo de lograr la meta de una unión económica, los resultados más concretos hasta la fecha se han registrado, básicamente, en el campo del comercio intrarregional. De hecho, la convergencia macroeconómica no se ha logrado aún (CEPAL, 2001:25).

Las dinámicas principales de integración en curso

En 1987, en el marco del Acuerdo de Esquipulas II entre los presidentes centroamericanos, con el que se redirige y acelera el proceso de negociación política regional para procurar el cese de los conflictos armados, la pacificación de la región y la aceptación generalizada de la democracia como régimen político, se rubricó el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Esquipulas II representa un momento excepcional y sobresaliente de autonomía relativa de los Estados y gobiernos centroamericanos de entonces para hacerse cargo de su destino con una perspectiva de conjunto. A pesar de ser uno de los adalides del proceso, Costa Rica no se incorporó entonces —ni lo ha hecho aún— al PARLACEN, que desde su génesis se ha caracterizado por las múltiples limitaciones que lo acompañan en cuanto a los alcances y a la eficacia operativa de su institucionalidad en términos políticos, no obstante estar constituido por representantes electos por cada país. Aparte, el reconocimiento y el prestigio de que ha gozado este organismo en el conjunto de la sociedad centroamericana han sido muy escasos hasta el presente.

En el contexto del avance de los procesos de negociación política para alcanzar la paz y de la nueva situación regional que entonces despuntaba, en 1991 se firmó el Protocolo de Tegucigalpa de Reformas a la Carta de la ODECA, ya antes mencionado, con el fin de establecer el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Además de los países centroamericanos, incluyendo a Panamá, se incorporaron Belice y la República Dominicana, con una extensión territorial total de alrededor de 560 000 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 52 millones de habitantes en 2010.

Los propósitos y la orientación del SICA son mucho más amplios que todos los empeños precedentes. Según el artículo 3 del Protocolo de Tegucigalpa, “el Sistema de la Integración Centroamericana tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” (Protocolo, 1991). A este

protocolo constitutivo fundamental se han venido agregando el de Guatemala de 1993, la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), firmada por los presidentes centroamericanos en 1994, el Tratado de Integración Social de Centroamérica (TISCA) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), estos últimos de 1995. Y forman parte de la estructura institucional del SICA las siguientes instancias principales: la Reunión de Presidentes Centroamericanos, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia y la Secretaría General del SICA, a lo cual se suman subordinadamente la Secretaría de Integración Económica Centroamericana y el BCIE, entre otros organismos relevantes. El apoyo recibido por el SICA por parte de los gobiernos de los países mencionados para adelantar sus objetivos ha sido, no obstante, bastante reducido, particularmente en términos económicos. Este conjunto de acuerdos y de organismos configuran, en todo caso, la dinámica de integración regional más importante, si bien de carácter político-institucional preconizada por las élites políticas.

Otro proyecto de integración, impulsado a partir de 2001, ha sido el denominado Plan Puebla-Panamá (PPP). Con la participación de los países centroamericanos y nueve estados del sur-sureste de México (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), se ha concebido como un mecanismo para generar un amplio conjunto de inversiones públicas compartidas en infraestructura, con fondos de organismos financieros internacionales para estimular ciertas actividades productivas y de servicios en la gran región mesoamericana. Algunas de las áreas de inversión serían las destinadas a integrar más estrechamente la producción y distribución de energía, las telecomunicaciones y la inversión en carreteras para los servicios de transporte. El Plan ha avanzado lentamente y suscitado mucha desconfianza entre numerosos sectores sociales centroamericanos y mexicanos conscientes y críticos del desarrollo que sigue Centroamérica y la región en su conjunto. El PPP se sustentaría en un endeudamiento público de grandes proporciones de los Estados centroamericanos, que serviría para crear la infraestructura anticipada en beneficio de las grandes corporaciones involucradas, tanto aquellas que producirían la infraestructura como las otras que operarían algunas de las nuevas actividades productivas.

Otra de las críticas ha sido la desprotección y el abusivo aprovechamiento que podrían acompañar a este plan en lo referente a la apropiación de recursos genéticos y el registro de patentes sobre especies de la enorme biodiversidad de que dispone Mesoamérica, lo que ocurriría por parte de actores privados transnacionales habilitados para ello con las facilidades que generaría.

Por otra parte, entre 2005 y 2007 los congresos nacionales respectivos terminaron de ratificar —en Costa Rica fue mediante un referéndum nacional a fines de este último año—, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica (excluyendo a Panamá y Belice), República Dominicana y los Estados Unidos (TLC: E.U.-CARD o CAFTA). Solo en el caso de Costa Rica, la resistencia de muy amplios sectores sociales y políticos para aprobarlo se hizo presente durante varios años, hasta verse derrotada electoralmente por estrecho margen en el mencionado referéndum (Revista de Ciencias Sociales, 2008: III). En los otros casos, incluso en Nicaragua y en El Salvador, si bien con el rechazo del FSLN y del FMLN, respectivamente, la aprobación fue expedita gracias al respaldo unificado de los partidos políticos de derecha. Este TLC forma parte de la estrategia alternativa de integración comercial y de inversiones del capital norteamericano y de su gobierno sobre aquella porción de América Latina más dependiente de la economía norteamericana, más pequeña y con menor autonomía para intentar frenar la expansión de ese capital. Todo ello en el marco de la dinámica del capitalismo a escala mundial, que lo empuja a la integración de grandes subregiones del mundo. Este tratado se suma al de libre comercio de Norteamérica de inicios de la década de los 90, y constituye el triunfo para los Estados Unidos de una modalidad de integración rechazada por las naciones de América del Sur, aunque igualmente ha ido avanzando en el caso de algunas otras como Chile, que ratificó un tratado similar con los Estados Unidos en 2003, y Perú, que ratificó otro en el 2006.

Tanto el PPP como el TLC: E.U.-CARD conforman, en la práctica, más allá de cualquier retórica integracionista con diversos contenidos y alcances, el conjunto de acuerdos regionales que orientan dinámicas de integración centroamericana en función del capital. Al servicio tanto de los grupos de poder económico locales y regionales como de las corporaciones multinacionales. Y en beneficio de distintas otras grandes empresas que han ido surgiendo del entrevero de estos intereses económicos. Son también acuerdos e instituciones consistentes con la resultante y sus derivaciones de lo que llevamos del presente ciclo histórico de Centroamérica.

La pacificación y la democratización formal han avanzado de modo sostenido durante las dos últimas décadas. La transformación del modelo económico en otro también muy inequitativo, como lo fue el anterior del ciclo 1944-1979, se ha ido decantando y arraigando. Una gran cantidad de carencias institucionales, pero sobre todo sociales, a enfrentar de manera mucho más intensa y con nuevos planteamientos y políticas, se encuentran a la orden del día. Sobre todo hay una falta generalizada de políticas fiscales que coadyuven a

que los Estados centroamericanos dispongan de mayores recursos para confrontar los actuales retos, al tiempo que se propicie una mayor redistribución en una sociedad profundamente desigual y con proporciones muy elevadas de la población en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Pero para esto se requeriría una voluntad política que no se halla entre las élites políticas y los grupos de poder económico comprometidos con el modelo de crecimiento del producto nacional prevaleciente. Por lo demás, en el caso de aquellos gobiernos, como los actuales del FSLN y del FMLN—de orientación ideológica alternativa a la que ha venido teniendo vigencia—, habrá que esperar un poco aún para aquilatar los alcances de sus políticas públicas y sus resultados respecto a estos problemas estructurales de Nicaragua y El Salvador, particularmente en el ominoso entorno de la actual crisis económica internacional.

El curso que sigue la integración centroamericana ha venido acompañado por una gran proliferación de instituciones, organismos y retóricas, ancladas principalmente en las nuevas élites políticas que gobiernan y conducen la región, élites políticas de derecha o de izquierda. Sin embargo, lo que prevalece y se consolida es la integración y expansión de los grupos económicos regionales y transnacionales en el nuevo espacio económico centroamericano en expansión (Segovia, 2005).

¿Otra integración?

El panorama de las dinámicas que sigue la integración centroamericana no concluye aquí. Hay otros procesos no tan visibles o visibilizados, en todo caso menos institucionalizados, pero no por ello menos significativos.

La “otra integración”, la de los sectores subalternos, marginados, discriminados o abandonados en el modelo económico excluyente en lo económico, y la integración o coordinación de sus organizaciones, así como el trabajo que realizan otros grupos de la sociedad civil organizada por la defensa y mejoría de las condiciones de vida de la población centroamericana (en términos de empleo, educación, salud y vivienda); por una salvaguarda de la precaria situación ambiental de algunas regiones o países de Centroamérica, incluyendo en lugar sobresaliente los recursos acuíferos y boscosos; por la igualdad de género; por los derechos de los migrantes en su deambular dentro de la propia Centroamérica, que suman varios cientos de miles; por los derechos de las

minorías étnicas; esta “otra integración” se encuentra, ciertamente, apenas en ciernes, pero es de indudable importancia.

Sobresalen aquí, a manera tan solo de ejemplos importantes de mencionar, los siguientes sectores sociales y algunas de sus principales organizaciones:

El campesinado regional. Una de las implicaciones del proceso de modernización de inspiración neoliberal, que comporta la proliferación de tratados de libre comercio, es la precaria situación en la que queda colocado tendencialmente el campesinado. En el marco económico estructural prevaleciente, dentro del cual ya se encuentran debilitados, las políticas de apertura y de liberalización de mercados los lleva a competir por la producción y realización de sus mercancías en condiciones muy difíciles para la mayoría, sobre todo de cara a los productos que comienzan a importarse desde economías con alta productividad y que, además, le otorgan subsidios a sus productores agrícolas. Esta competencia desigual se agudizará con el paso de los próximos años, especialmente porque no existen en los países de la región políticas de desarrollo agrícola o de desarrollo rural, comprensivas en sus dimensiones y amplias en sus alcances, que morigeren estas tendencias.

En este marco, Vía Campesina Centroamericana es una de las organizaciones de nivel regional más importantes en la defensa de los campesinos y agricultores medianos y pequeños; lucha también por las mujeres que viven en el campo y por la juventud rural y con la perspectiva de la producción agrícola. Integra esa organización internacional mayor que es Vía Campesina, con presencia en setenta países y alrededor de centenar y medio de entidades. En Centroamérica, pertenecen a ella las siguientes agrupaciones: Vía Campesina en Guatemala, de la que forman parte otras organizaciones históricamente muy importantes; la Comisión Coordinadora de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH), entre varias; el Consejo Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC) y otras nueve instancias más en El Salvador; la Mesa Nacional Campesina, la Unión Nacional de Productores Agropecuarios (UNAG) y la Unión de Pequeños Agricultores (UPA Nacional) en Costa Rica; la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) y la Mesa Agropecuaria y Forestal, en Nicaragua; la Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá (APEMEP); y Belice Association of Producers Organization (BAPO).

Sectores laborales. Ya se ha indicado que en países que requerirían un sostenido crecimiento para enfrentar la pobreza de una proporción muy grande de la

población en edad laboral, una de las consecuencias más gruesas del modelo económico instaurado en la región, caracterizado por un crecimiento económico mediano bajo —entre 2,5% y menos de 4% como promedio en términos reales durante los últimos tres lustros o más, con la excepción de Costa Rica, que supera el 5%—, es su incapacidad para generar suficiente empleo, particularmente a partir de relaciones salariales en las zonas urbanas (Programa Estado de la Nación, 2008:143 y ss.). A ello se suma la informalidad estructural que caracteriza al mercado laboral regional, una sistemática expulsión de mano de obra hacia fuera de Centroamérica, la violación de los derechos laborales, y la dificultad y hostilidad que experimentan los sectores de trabajadores para organizarse; además, durante la última década han sido evidentes las pretensiones del capital de conseguir reformas legales facilitadoras de la flexibilidad laboral en el conjunto de la región. Estas serían algunas de las principales cuestiones que aquejan a los sectores de trabajadores centroamericanos.

Como en buena parte de América Latina, en Centroamérica los sectores laborales padecen también de cierta propensión a preservar sus divisiones históricas tradicionales. Por una parte, se encuentran las organizaciones de trabajadores agrupadas en la Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT), de orientación socialcristiana. Por otra, aquellas instancias que estuvieron vinculadas a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), pero que carecen de una integración particular dentro de la propia Centroamérica. Se destacan aquí la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG); la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum de Costa Rica (CTRN); la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH) y la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH); la Confederación de Unificación Sindical (CUS) y la Central Sandinista de Trabajadores (CST), ambas de Nicaragua; la Confederación de Trabajadores de la República de Panamá y Convergencia Sindical de Panamá. Y en tercero, las instancias sindicales localizadas nacionalmente, de filiación ideológica de izquierda, con escasos vínculos entre sí dentro de la región y que, en general, se han visto debilitadas durante las dos últimas décadas.

En la actualidad, un tema que ha convocado cierta inclinación incipiente hacia la unión alrededor de asuntos específicos concernientes al sector laboral centroamericano, ha sido precisamente el de la flexibilidad laboral. Dicho tema ha despertado la voluntad de coligarse puntualmente contra las pretensiones del capital, con la creación de una campaña compartida por numerosas entidades dentro de cada país, pero conectadas entre sí regionalmente por

medio de Laboral Red. Esta constituye una de las iniciativas más importantes que convoca la solidaridad y el vínculo entre las organizaciones laborales centroamericanas.

La población indígena. La población indígena de Centroamérica constituye el 18% del total de la región, incluido Panamá y Belice. Sin embargo, la mayor parte se concentra en Guatemala y, en general, en el norte del Istmo. Mientras en este país un 43% de la población total descende de los mayas, en Panamá, al sureste de la región, el segundo país con un mayor porcentaje de indígenas, es de 10%. En Guatemala hay identificados 23 grupos étnicos: 21 son de origen maya (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003:333 y ss.).

Centroamérica en su conjunto es una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe. A los anteriores señalamientos hay que adicionar también la existencia de la población afrodescendiente, si bien mucho menor desde el punto de vista cuantitativo. Pero ese reconocimiento es un asunto relativamente nuevo, cuestión del último cuarto de siglo: a partir del primer lustro de la década final del siglo xx algunos países como Costa Rica, Honduras y Guatemala suscribieron el importantísimo Convenio No. 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ha sido el instrumento jurídico más significativo para el progreso de los derechos de las poblaciones nativas y negras de Centroamérica —hasta la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el 2007— y un estímulo adicional para fortalecer o establecer organizaciones que luchan por la defensa de unas poblaciones tradicionalmente pobres y excluidas, además de discriminadas.

Cabe mencionar brevemente dos situaciones nacionales especiales. La primera es la de Nicaragua y la consecución del Estatuto de Autonomía, así como la creación, en términos político-administrativos, de las dos regiones atlánticas o caribeñas del país: la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), conseguidas en 1987 durante el primer período de gobierno del FSLN, tras sus iniciales errores políticos respecto a esa región y las poblaciones autóctonas (Frühling, González y Bu-vollen, 2007). Y en el otro caso, el de Guatemala, tan central en esta región, no puede dejar de comentarse igualmente la enorme importancia del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, concluido en marzo de 1995 como parte de los Acuerdos de Paz suscritos a fines de diciembre de 1996 en el Palacio Nacional de Guatemala por las partes fundamentales involucradas en el larguísimo contencioso sociopolítico dentro de este país: los

representantes gubernamentales y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Pese a que las derivaciones de los Acuerdos de Paz no lograron traducirse en modificaciones constitucionales por “el secuestro que de dichas reformas hicieron los dinosaurios” (Jonas, 2000:357 y ss.), su espíritu ha penetrado profundamente en la vida cultural y política, con consecuencias positivas, si bien podrán ser mucho mayores. Lo cierto es que en modo alguno podrían minusvalorarse en el contexto de una sociedad hondamente racista durante cinco largos y sufridos siglos.

Precisamente en este contexto, en 1995 surge el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA), organización de alcance regional que cuenta en su seno con las siguientes agrupaciones: el Espacio de Coordinación Maya de Guatemala; el Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño; el Movimiento Indígena de Nicaragua; la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica; la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras; la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá; y el Consejo Nacional Indígena de Belice.

La población afrodescendiente. El cálculo aproximado de la magnitud de la población negra en Centroamérica no resulta sencillo de realizar a partir de ninguna de las fuentes disponibles. Concentrada en la región caribeña de Centroamérica, desde Belice hasta Panamá (donde su presencia es muchísimo más amplia geográficamente), en ese primer país representa la mayor proporción del total de los habitantes con más del 30% (pero apenas son unas 92 000 personas), seguido por Panamá con más del 11% y Nicaragua con más de 9%. Es menor aún en los casos de Honduras (4%), Costa Rica (2%) y Guatemala (2%). En relación con la población centroamericana en su conjunto, se trata de aproximadamente 1 700 000 habitantes o 4% del total a mediados de 2010. Hablan inglés, el inglés criollo, el garífuna y el miskito, además del castellano. Se trata, como la indígena, de una población pobre, muy abandonada y discriminada por el racismo. Su intensidad varía según los países.

En 1995 se fundó la Organización Negra Centroamericana (ONECA) en Belice, que en 2010 cumplió quince años de funcionamiento. Se trata de una entidad que articula una red de instancias de representación de comunidades afrodescendientes que no solo habitan en Centroamérica —con la excepción de El Salvador—, sino también hablan a nombre de comunidades afrodescendientes centroamericanas que viven en los Estados Unidos.

Vía Campesina Centroamericana, el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA) y la Organización Negra Centroamericana (ONECA) constituyen apenas algunos ejemplos sobresalientes, entre otros más que se podrían proponer, de esa “otra integración” igualmente en curso, si bien por el momento apenas incipiente. “Otra integración” que ha empezado a concretarse durante las últimas dos décadas primordialmente, es decir, a partir del nuevo clima sociopolítico que ha venido experimentando en la región tras la institucionalización de la democracia representativa y los Acuerdos de Paz. Mediante estos, se puso fin al prolongado y cruento conflicto político que atravesó a toda la región a lo largo de los años 80. “Otra integración” que emana de iniciativas desde abajo de la sociedad, mucho más participativas, con base en algunos de los sectores sociales más vulnerables de Centroamérica frente al modelo de sociedad que, una vez más, amenaza con dejarlos de lado o, peor aún, con pasarles por encima.

Bibliografía

- Brett, R. (2006) *Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala 1985-1996*, F&G Editores, Guatemala.
- Cayzac, H. (2001) *Guatemala, proyecto inconcluso. La multiculturalidad, un paso hacia la democracia*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala.
- CEPAL (2001) *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericana*, LC/MEX/L. 500, México, DF.
- CEPAL (2009a) *Visión estratégica de Centroamérica y su inserción internacional*. LC/MEX/L. 895, México, DF.
- (2009b) *La integración centroamericana y sus perspectivas frente a la crisis internacional*, LC/MEX/L. 954, México, DF.
- (2010) CEPALSTAT. *Estadísticas de América Latina y el Caribe*. Consulta realizada el 10 de junio del 2010 de: _HYPERLINK “<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>” _<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>_.

-
- Delgado Rojas, J. (2004) *El sistema de la integración centroamericana y la integración social: criterios para su renovación y fortalecimiento y para el redimensionamiento de la participación de la sociedad civil*, Confederación Centroamericana de Trabajadores-Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (CCT-ICAES), San José.
- Dos Santos, T. (1978) *Imperialismo y dependencia*, Ediciones Era S.A., México, DF.
- Figueroa Ibarra, C. (1993) “Centroamérica: entre la crisis y la esperanza”. En: VV. AA., *Historia General de Centroamérica*, t. VI (Coordinación General en 6 tomos por E. Torres-Rivas), Sociedad Estatal Quinto Centenario-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Madrid.
- Fonseca, E. (1996) *Centroamérica: su historia*, FLACSO-EDUCA, San José.
- Frühling, P. y M. González y H. P. Bulloven (2007) *Etnicidad y nación. El desarrollo de la autonomía de la costa atlántica de Nicaragua (1987-2007)* F&G Editores, Guatemala.
- Guerra Borges, A. (1993) “Capítulo 1: El desarrollo económico”. En: VV. AA., *Historia General de Centroamérica*, t. V (Coordinación General en 6 tomos por E. Torres-Rivas), Sociedad Estatal Quinto Centenario-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Madrid.
- Hobsbawm, E. (1995) *Historia del siglo xx*, Crítica, Barcelona.
- Jonas, S. (1974) “El Mercomún y la ayuda norteamericana”. En: Menjívar, R., *La inversión extranjera en Centroamérica*, EDUCA, San José.
- Jonas, S. (2000) *De centauros y palomas: El proceso de paz guatemalteco*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Guatemala.
- Lizano, E. (1975) *La integración económica centroamericana*, 2t., FEC, México, DF.
- Mandel, E. (1976) *Late Capitalism*, Humanities Press, Londres.
- ODECA (1991) *Protocolo de Tegucigalpa de Reformas a la Carta de la ODECA*, ODECA, San Salvador.

- PARLACEN-Friederich Ebert Stiftung (2008) *Acuerdo de Esquipulas III: Esquipulas de los Pueblos. Resultados del Proceso de Consulta Regional*, Fundación F. Ebert.
- Programa Estado de la Nación (Costa Rica) (2008) *Estado de la región en desarrollo humano sostenible: un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, Proyecto Estado de la Nación, San José.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD (2003) *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, Proyecto Estado de la Nación, San José.
- Revista de Ciencias Sociales (2008) “Costa Rica: el referéndum, el poder político y la participación ciudadana”, tema principal, con las contribuciones de varios autores, del número de la *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica* dedicado al referéndum del 7 de octubre de 2007, no. 121, pp. 9-105.
- Rocha, J. L. (2008) “\$12 mil millones. ¿Quién se come ese mandado?”. En: *Revista Envío*, no. 313, Managua, abril.
- Rovira Mas, J. (2002) “Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: Un enfoque para su análisis”. En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, no. 28, pp. 9-56.
- Rovira Mas, J. (2004) “El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica y el TLC”. En: Florez-Estrada, M. y G. Hernández (eds.), *TLC con Estados Unidos. Contribuciones para el debate. ¿Debe Costa Rica aprobarlo?*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, San José, 2004, pp. 309-346.
- Rovira Mas, J. (2005) “Centroamérica: política y economía en la posguerra (1944-1979)”. En: *Diálogos. Revista electrónica de Historia*.
- Rovira Mas, J. disponible en: <http://www.historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2005/rovira-centroamerica.pdf>; <http://www.historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2005/rovira-centroamerica.pdf>.
- Rovira Mas, J. (2008) “On Democratic Consolidation in the South: Comments on Frempong’s Paper”. En: C. Raventós (ed.), *Democratic Inno-*

vation in the South. *Participation and Representation in Asia, Africa and Latin America*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 211-216.

Rovira Mas, J. (2009) “Nicaragua 1979-2007. Transición a la democracia y perspectivas de su consolidación”. En: *Revista Encuentro*, a. XLI, n. 82.

Segovia, A. (2004) “Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo”. En: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, vol. I, no. 2, diciembre, pp. 5-38.

Segovia, A. (2005) *Integración real y grupos de poder económico en América Central*, Fundación F. Ebert, San José.

Solórzano Martínez, M. (1983) “Centroamérica: democracias de fachada”. En: *Revista Polémica*, no. 12, noviembre-diciembre, San José, pp. 40-55.

Torres Rivas, E. (1971) *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, EDUCA, San José.

Torres Rivas, E. (1981) *Crisis del poder en Centroamérica*, EDUCA, San José.

Torres Rivas, E. (1998a) “Los déficit democráticos en la posguerra”. En: Cardenal, A. S. y S. Martí i Puig (comps.) *América Central, las democracias inciertas*, Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions/Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1998, pp. 331-352.

Torres Rivas, E. (1998b) “Construyendo la paz y la democracia: el fin del poder contrainsurgente en Guatemala”. En: Torres-Rivas. E. y G. Aguilera Peralta, *Del autoritarismo a la paz*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala.

Torres Rivas, E. (2001) “Contrapunto entre reforma y revolución: la democracia en Costa Rica y Guatemala”. En: Rovira Mas, J., *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, Editorial de la Universidad de Costa Rica/IIS/Fundación F. Ebert, San José, pp. 223-248.

Vargas Cullel, J. (2001) “La auditoría de la calidad de la democracia en Costa Rica”. En: Rovira Mas, J., *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, Editorial de la Universidad de Costa Rica/IIS/Fundación F. Ebert, San José, pp. 473-493.

VV. AA. (1993) *Historia General de Centroamérica*, t. V. (Coordinación General en 6 tomos por E. Torres-Rivas) Sociedad Estatal Quinto Centenario/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Madrid.

La crisis del imperialismo. América Latina y Panamá enfrentan cambios épicos en sus relaciones con los Estados Unidos

MARCO A. GANDÁSEGUI, HIJO

A principios del siglo **xxi** la inserción de la América nuestra en el mundo se encuentra, según todos los indicios, en un proceso *épico* de cambio cuyo destino final no puede predecirse. Aun cuando no puede pronosticarse el futuro, tenemos suficientes evidencias para poder presentar algunos escenarios posibles, unos más viables que otros (Caputo, 2007; Sader 2008b, Borón, 2005). En una primera aproximación, plantearemos las opciones de América Latina en el desarrollo del capitalismo en el siglo **xxi**. Tendremos presente que América Latina constituye un bloque histórico que aún no ha realizado su potencial político (Bagú, 1949; Soler, 1980; Guerra Vilaboy, 2003). Inmediatamente después enfocaremos la situación de Panamá y su capacidad para definir su propio destino.

Hay que destacar tres elementos para abrir un debate sobre la presente coyuntura. En primer lugar, la región latinoamericana ha pasado por cambios que podemos calificar como épicos, es decir, han marcado épocas enteras. En segundo, las transformaciones épicas o quiebres se producen en el marco de un desarrollo capitalista que se extiende a escala mundial a partir de la conquista europea de América. En tercero, hay que entender los procesos que se

van a analizar en el marco de una crisis permanente, característica medular del desarrollo desigual del capitalismo.

Podemos hablar de cambios épicos y de crisis permanentes. El primero se refiere a transformaciones que implican saltos cualitativos en relación con las formas de producción, la organización política y la dominación ideológica (Arrighi, 2010). Estos cambios implican, a su vez, la aparición de relaciones nuevas en el marco del sistema global o, como lo llama una corriente de pensamiento sociológico, el sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 1974).

La crisis permanente constituye una característica propia del desarrollo capitalista que tiende a desestabilizar en forma continua las relaciones entre los sujetos históricos. La competencia por capturar mercados, elevar la productividad y acumular los excedentes mantiene al sistema en una tensión constante, así como en un estado de guerra sin tregua. Los avances que pueden significar en un momento la aparición de nuevos mercados, o una mayor productividad o la acumulación extraordinaria de excedentes, pueden invertirse en otro momento generando un retroceso. Los cambios épicos y la crisis permanente son movimientos íntimamente imbricados que responden a una lógica dialéctica.

América Latina y el desarrollo capitalista

Desde su inicio América (y lo que hoy llamamos América Latina) forma parte del desarrollo del capitalismo. No se puede entender el uno sin el otro. Hay teorías que identifican el origen del capitalismo con actividades financieras. Otras lo relacionan con la producción agropecuaria. Incluso hay quienes relacionan el nacimiento del capitalismo con la industria a gran escala. Sin duda, cada una de estas modalidades forma parte del tejido complejo que caracteriza la evolución de las relaciones de producción capitalistas. La inserción y participación activa de América en cada una de estas modalidades históricas hizo viable el desarrollo del capitalismo con todas sus particularidades, tal como se conoce en la actualidad.

Se pueden identificar tres grandes épocas en el desarrollo del capitalismo en América Latina. Cada una respondió a las necesidades de generar excedentes de riqueza en etapas sucesivas. A su vez, cada época requería formas particulares de dominación política y de hegemonía ideológica. La primera época se destacó por la reestructuración, mediante una táctica de tabla rasa de las

organizaciones sociales existentes, de todo un continente que fue condicionado para la extracción y exportación de minerales preciosos. Se constituyeron para ese fin entidades administrativas especializadas (virreinos y capitanías) para la extracción, transporte y producción de aquellas necesidades que hicieran posible esa tarea primordial (Bagú, 1949).

Se edificó una jerarquización mediante la cual la realización de los excedentes ocuparía el lugar dominante y el otro extremo sería el subordinado y dependiente. Esta relación dialéctica entraría en una fase crítica al redefinirse la realización de los excedentes.

El colapso de los precios de los minerales produjo un cambio épico cuya realización duró varias décadas (segunda mitad del siglo XVIII). Las guerras de independencia (1810-1826) representaron el alumbramiento de nuevas relaciones y el desgajamiento de los lazos con el colonialismo español, que descansaba sobre la exportación de minerales preciosos (Castillero Calvo, 2008).

Mientras los minerales preciosos (plata y oro) servían para “aceitar” el comercio desigual y la acumulación de las potencias marítimas a escala mundial, el surgimiento de la industria y la explotación masiva de una nascente clase obrera en un extremo requería un cambio épico de proporciones en el otro. La región comenzó a especializarse en la exportación de materias primas que alimentaban las nuevas plantas industriales. El cambio también requirió una nueva jerarquización política desplazando a España por Gran Bretaña (Cueva, 1978).

Las dos guerras mundiales del siglo XX definieron la introducción de una tercera época en el desarrollo del capitalismo, interesado en mantener sus niveles de acumulación y sus tasas de ganancia. Al finalizar la Guerra de los Treinta Años (1914-1945), como la llama Wallerstein (1974), apareció un reordenamiento global del sistema capitalista. La nueva estrategia de acumulación incluía la proletarianización de los trabajadores en América Latina y otras regiones, especialmente el centro y este de Europa. Se suponía que la disminución del costo de la fuerza de trabajo frenaría la caída de la tasa de ganancia.

En esta etapa de desarrollo (a partir de mediados del siglo XX), las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos, la nueva potencia hegemónica, entran en una fase de subordinación de la primera, respondiendo a una dialéctica de la dependencia. Aunque la extracción de materias primas continuó (si bien no seguía siendo tan importante, dada la característica continental de los

Estados Unidos), la creciente proletarización de la fuerza de trabajo, de la que se extraen excedentes para la acumulación (superexplotación), se convirtió en la modalidad estratégica. En un período que no supera las cinco décadas, América Latina se industrializó, emergió una clase obrera, aparecieron capas medias, se transformaron los regímenes políticos y experimentaron una revolución los valores asociados al trabajo, la educación y los hábitos de consumo (Marini, 1971).

Para conservar la relación política de subordinación y el creciente flujo de excedentes de la región latinoamericana, los Estados Unidos intervienen militarmente en numerosas ocasiones. Las llamadas “transnacionales” dictan las relaciones a partir del fin de la guerra mundial hasta la llamada crisis de “sobreproducción” de la década de los 70 (Saxe- Fernández, 2006; Gilly, 2006).

A partir de 1981 (para coincidir con Reagan) se inició la retirada de las transnacionales y su política de superexplotación en la medida en que sus actividades no generaban las tasas de ganancia esperadas. La estrategia escogida por los Estados Unidos (Consenso de Washington) fue iniciar un programa de ajustes que reemplazaría la explotación de la fuerza de trabajo. El nuevo programa tuvo como eje la política de desposesión basada en la flexibilización de la fuerza de trabajo, la desregulación institucional y la apertura comercial (Ceceña, 2004).

La llamada política neoliberal no arrojó los resultados esperados y en 2008 se produjo la crisis inmobiliaria, punta del *iceberg* que anunciaba una recesión económica (crecimiento negativo de la economía). En el marco de la recesión global, América Latina se encuentra en un dilema. ¿Qué camino tomar? Los países con regímenes políticos más dependientes de los Estados Unidos (con una correlación de fuerzas sociales que favorecen a los sectores más conservadores) sugieren esperar a que el sistema capitalista se reponga con la esperanza de poder continuar su relación con los Estados Unidos como si no hubiese pasado crisis alguna. Otros señalan que es recomendable esperar, reconociendo que los Estados Unidos como potencia hegemónica probablemente sean reemplazados por otra (Soros, 2008; Liu, 2010). Algunos hablan de una “nueva normalidad” basada en una intervención más enérgica del Estado. Una tercera opción considera recomendable contribuir a la formación de un mundo multipolar con varios centros hegemónicos. Un cuarto camino consiste en levantar un proyecto propio, independiente y capaz de generar un mundo nuevo y mejor.

Relaciones centro-periferia

América fue incorporada a una fase temprana del desarrollo capitalista en el siglo xvi. La evolución de su relación con el sistema fue descrita por Ruy Mauro Marini en su obra *Dialéctica de la dependencia* (1971). La región fue sometida a las guerras de conquista territoriales y de un saqueo sistemático de sus recursos naturales. Con la expansión del capitalismo, América Latina se incorporó a un proceso de crecimiento contradictorio y desigual.

En el siglo xx surgió un capitalismo industrial que dio lugar a la aparición de una clase obrera, a capas medias y a un empresariado con intereses conflictivos pero unidos dialécticamente en torno a un objetivo común. Ese objetivo sigue enmarcado en la construcción de una sociedad capaz de producir riquezas en abundancia.

La crisis de sobreproducción de la década de los 70 a escala global tuvo efectos inmediatos sobre América Latina. El más importante fue la instauración de regímenes políticos que desconfiaban en la “promesa” del desarrollo capitalista y promovieron sociedades excluyentes y de una concentración social de la riqueza.

Este cambio se produjo como resultado de una lucha global por el control de las riquezas generadas en todo el mundo. Las alianzas entre las clases dominantes universales lograron apoderarse de las instituciones financieras, económicas y culturales para impulsar transformaciones que impactaron a los países de América Latina. En menor o mayor medida, todos los gobiernos latinoamericanos introdujeron reformas que en pocos años transfirieron riquezas de los sectores asalariados hacia los propietarios del capital, cada vez más especulativo y menos productivo.

Al mismo tiempo, las riquezas acumuladas durante décadas como resultado de la labor de millones de trabajadores, se transferían al sistema financiero norteamericano mediante mecanismos económicos (intereses más altos), institucionales (el sistema monetario) y políticos (las guerras). La combinación creó un sistema altamente inestable, forjando una fuerza de trabajo precaria en la región, instituciones desreguladas y economías fácilmente penetrables por capitales golondrinas.

Las crisis económicas que se expresaban en el sector financiero (Argentina, México) y político (Venezuela, Bolivia y Ecuador) anunciaban a fines del siglo

xx y principios del siglo xxi el fin de una era. Para rematar, gobiernos progresistas, de mayor a menor signo, surgían en Brasil, Uruguay, Chile (antes de 2010), Paraguay, Nicaragua, Honduras (hasta el golpe de 2009), El Salvador, República Dominicana y Panamá (antes de 2009) (Stolowicz, 2007).

La elección de Barack Obama en 2008 abrió las compuertas a todo tipo de especulaciones en torno al futuro del mundo y en particular, las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos. El optimismo llegó al extremo de pensar que Washington buscaría un nuevo terreno para viabilizar sus relaciones con Cuba.

Las transformaciones introducidas por las políticas neoliberales durante las dos décadas anteriores modificaron sensiblemente la correlación de fuerzas sociales en América Latina. El empresariado industrial y la clase obrera fueron desplazados y sus tamaños reducidos. Las capas medias militantes fueron divididas e, igualmente, reducidas en tamaño. Los trabajadores sin tierra en el campo y los trabajadores precarios en las ciudades aumentaron de manera significativa. Los especuladores en los negocios de importación/exportación, así como en la banca y otros servicios, crecieron y crearon ambiciones políticas reminiscentes de la *belle époque* de principios del siglo xx (Nadal, 2009).

En 2008 todo indicaba que el camino se encontraba relativamente bien trazado. Con Obama en la Casa Blanca, los Estados Unidos, supuestamente interesados en solucionar la crisis económica global, buscarían establecer con América Latina relaciones más estables para contribuir a la recuperación de su país. La cumbre de Trinidad y Tobago de abril de 2009 pareció reforzar esa tesis.

La región, sin embargo, fue rápidamente despertada de su sueño. En junio de 2009 los Estados Unidos apadrinaron el golpe de Estado en Honduras; meses después, Obama aprobó más medidas que extendían el bloqueo a Cuba, y al mismo tiempo daba instrucciones para desestabilizar a los gobiernos de Venezuela y Bolivia. Su presencia militar se hizo más patente, especialmente en Colombia y Centroamérica (Plan Mérida).

La derecha norteamericana logró afianzar sus alianzas con los gobiernos de México y Colombia en la primera década del siglo. A fines del período agregó a Panamá (2009) y Chile (2010). Cuenta también con el apoyo del gobierno ilegítimo de Honduras.

La conexión Colombia-Panamá-México constituye el eje que sostiene el tráfico de drogas hacia los consumidores norteamericanos. Según fuentes norteamericanas, el consumo de estupefacientes importados se duplicó durante la década y los ingresos del negocio del “narcotráfico” son los responsables de financiar el crimen organizado, que se ha apoderado de parte importante de las instituciones de los países mencionados.

La agenda norteamericana para orientar sus relaciones con América Latina comenzó a resquebrajarse a partir de la década de los 70 y la crisis de sobreproducción. La crisis marcada por el colapso de la bolsa de Nueva York en 2008 también sacó a relucir la necesidad de levantar una nueva agenda para orientar las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina (Dos Santos, 2010; Martins, 2010).

Las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina han sido dominadas por Washington desde fines del siglo XVIII. En primera instancia, la expansión hacia el oeste de la joven república. Su declaración de Destino Manifiesto incluyó a todo el hemisferio occidental en 1823. Posteriormente estuvo su visión para convertir el mar Caribe en su Mediterráneo. En 1881 los Estados Unidos convocaron el Congreso Panamericano con todo un proyecto de dominación comercial entre Alaska y la Tierra del Fuego.

En aquel contexto plantearon tres objetivos claros. En primer lugar, convertir la región en un proveedor de materias primas para su creciente industrialización. En segundo, asegurar su dominación política sobre países inestables incapaces de convertirse en alternativas de poder. Por último, ejercer su hegemonía mediante una ofensiva cultural/tecnológica permanente.

El enorme potencial industrial desplegado por los Estados Unidos después de la Guerra Civil (1861-65), los proyectó a la búsqueda y conquista de mercados y materias primas a escala mundial. Las dos guerras mundiales del siglo XX los colocaron a la cabeza del sistema capitalista-mundo. En el marco de esas guerras, y como resultado de sus triunfos, los Estados Unidos iniciaron una segunda fase de expansión, especialmente hacia América Latina. Sus grandes corporaciones blindadas y encadenadas crearon las transnacionales que comenzaron a explotar mercados de ultramar utilizando su propia fuerza de trabajo y en asociación con sus clases dominantes. Esta fase de industrialización mediante la sustitución de importaciones se extendió desde fines de la década de los 30 hasta los 70.

La extracción de ganancias se multiplicó varias veces con la nueva modalidad. Sin embargo, también dio lugar a la aparición de una clase obrera militante y organizada, a capas medias con fuertes reivindicaciones y una burguesía nacional con ansias de mayor autonomía. La nueva correlación de fuerzas sociales generó revoluciones (cubana), contrarrevoluciones y una guerra permanente en torno a la distribución de las riquezas.

Al mismo tiempo, en el campo de la hegemonía los Estados Unidos logran reprimir los movimientos sociales más rebeldes y, persuadir a capas sociales enteras sobre las bondades de su propuesta. El consumo ostentoso, propio de las clases propietarias, se extendió a las capas medias en la forma del “consumismo” generando nuevas expectativas y neutralizando movimientos sociales potencialmente contestatarios.

La crisis de sobreproducción

La crisis de sobreproducción a partir de la década de los 70 tuvo efectos inmediatos sobre América Latina y sus relaciones con los Estados Unidos. Las transnacionales insertas en los mercados nacionales iniciaron una retirada. La exportación de materias primas de la región hacia los Estados Unidos comenzó a disminuir. Las transferencias de excedentes capitalistas (ganancias) también comenzaron a caer. Las instituciones financieras norteamericanas inauguraron sus políticas de ajuste estructural privilegiando la flexibilización de la fuerza de trabajo, la desregulación de los servicios públicos y las aperturas a las inversiones especulativas del exterior.

La década perdida se caracterizó por el estancamiento del crecimiento económico. La década de los 90 fue marcada por las crisis financieras al desplomarse los proyectos de acumulación por desposesión. Durante la primera década del siglo XXI se comenzó a producir un giro importante en las economías de la región, especialmente de América del Sur.

El crecimiento económico promedio de América Latina entre 1975 y 2000 no superó 1% anual. En cambio, el cuarto de siglo anterior (1950-1975) arrojó tasas anuales de crecimiento de 2,4 %. En gran medida, esta disminución fue el resultado de la transformación de la economía norteamericana en una donde predominan los servicios, desplazando su primicia productiva (industrial), la demanda de materias primas y la exportación de tecnología. La retirada de las transnacionales y la reducción de las exportaciones acabaron con las

pretensiones de “desarrollo industrial” y favorecieron las políticas de ajuste (neoliberales) en la región.

El capital industrial norteamericano comenzó a externalizar su capacidad productiva a otros países con costos laborales más bajos. En el transcurso de la década de los 90 el flujo de capital privilegió a China, en gran parte como consecuencia de los bajos costos de su fuerza de trabajo y estabilidad laboral. En 2000 China ya estaba importando grandes cantidades de materias primas para sus industrias y volúmenes históricos de alimentos para su creciente fuerza de trabajo.

A lo largo de la década inaugural del siglo XXI, China se convirtió en un socio comercial estratégico de América Latina, sobre todo de América del Sur. Los superávits de las economías nacionales les permitieron a muchos países cancelar sus deudas con las instituciones financieras norteamericanas, promover programas sociales y establecer nuevos gobiernos con inclinaciones progresistas.

En el marco de las contradicciones generadas por la nueva correlación de fuerzas, surgió una triangulación entre una América Latina primario-exportadora, una China industrial (exportadora de mercancías con contenido de fuerza de trabajo de bajo costo) y unos Estados Unidos endeudados. La estructura refleja una coyuntura crítica que no tiene capacidad para sostenerse por mucho tiempo. La planificación a mediano y largo plazos de China, su reserva de trabajo aparentemente inagotable y su capacidad para obtener acceso a la tecnología más avanzada, sostiene la triangulación. Los Estados Unidos parecieran estar al borde del colapso como resultado de su creciente endeudamiento. Sin dudas, su respuesta militar a la tendencia decadente representa un peligro a escala global. Sin embargo, todavía tienen la capacidad para acomodarse a los cambios.

En esta coyuntura, América Latina no logra definir con claridad una estrategia. El proyecto del ALBA, promovido por Venezuela y apoyado por varios países —entre ellos Cuba—, ha encontrado oposición de parte de los Estados Unidos y sus aliados en la región. Brasil y Argentina han apostado al MERCOSUR con el fin de no comprometerse con el ALBA. La región aparece tricéfala y sin una dirección definida.

Cuando la economía norteamericana colapse o China redefina su política de crecimiento industrial, América Latina podría quedarse nuevamente al

margen de los procesos mundiales de acumulación. En la actualidad, tiene la oportunidad de afirmarse como autosuficiente en materia económica y política. Sin embargo, carece del liderazgo suficiente, a pesar de los enormes esfuerzos de Brasil y Venezuela (Panizza, 2209).

La dialéctica de la dependencia

La dialéctica de la dependencia replanteó a fines del siglo xx el debate sobre el futuro de la región latinoamericana sobre un terreno totalmente nuevo. No se trataba de europeizar a la región, mucho menos romper las cadenas que la ataba a un feudalismo inexistente. El problema era cómo romper el vínculo dialéctico de la dependencia, que descansaba sobre un eje siempre cambiante y lograba transferir excedentes de una de las periferias al centro del sistema capitalista.

La crisis de sobreproducción que se inició en la década de los 70 ofrece una enseñanza. El sistema capitalista está condenado a ciclos de prosperidad y crisis que lo sitúa sobre un terreno movedizo de manera permanente. Después de la Segunda Guerra Mundial, con la aplicación de las políticas reguladoras recomendadas por Keynes, se supuso que se llegaría a balancear el sistema y permitir su crecimiento permanente. El teórico más lúcido en esta materia fue Karl Polanyi, quien en su obra *La gran transformación* (1998) plantea su teoría del doble movimiento. Su idea central consistía en señalar que el capitalismo emerge como un sistema “encajado” (*embeded*) en la sociedad. Es decir, los procesos productivos se encuadran dentro de un conjunto de ejes que definen la sociedad (Polanyi, 1998).

Sin embargo, las contradicciones que genera el crecimiento capitalista hacen que el sistema productivo tienda a “desencajarse” (*disembed*) y buscar su autonomía frente a la sociedad. En otras palabras, la economía trata de absorber a la sociedad y ponerla al servicio de su crecimiento. Las instituciones sociales son subordinadas a las necesidades de crecimiento del sistema capitalista. Este movimiento doble es lo que caracterizó el desarrollo del sistema capitalista a partir de la Segunda Guerra Mundial.

En la primera etapa (1945 a 1970) la economía fue regulada y sometida a una disciplina que la ponía al servicio de la estabilización del sistema capitalista. La crisis de sobreproducción, sin embargo, desarticuló las instituciones crea-

das y se introdujeron en su lugar políticas de flexibilización y desregulación. Estas llegaron a ser formalizadas en el Consenso de Washington. Las políticas llamadas neoliberales se concentraron en la transferencia de riquezas acumuladas (ahorros) de los trabajadores e instituciones públicas a los sectores especulativos (bolsas, bancos, seguros). El objetivo consistía en “liberar” la economía de su “encaje” social. Como diría Polanyi, desencajar (*disembed*) los procesos productivos, separarlos de su referente social.

En términos de economía política, la riqueza dejaba de ser el resultado del trabajo social. Por el contrario, sería generada por los movimientos y transacciones de valores creados en un mundo económico, sin ataduras a la sociedad. Fukuyama lo bautizó con el nombre de “fin de la historia”.

América Latina se enfrentó a dos procesos de transformación durante la segunda posguerra en forma sucesiva. El primero (1945-1979) se conoció con el nombre del proyecto de desarrollo (capitalista); su objetivo central fue la creación del mercado nacional. El proyecto se enfrentó con relativo éxito al modelo económico anterior de crecimiento hacia fuera basado en la exportación de materias primas al centro del sistema-mundo capitalista.

Después de la crisis creada por la sobreproducción capitalista y de pasar por la década perdida (1980), los países latinoamericanos fueron alineados en torno al proceso de transformación bautizado con el eufemismo de “neoliberal”. El neoliberalismo pretendió superar la crisis de sobreproducción eliminando amplios sectores del capital improductivo y de los trabajadores (flexibilización), mientras generaba ganancias apropiándose de los ahorros de los sectores populares (privatización). A pesar de sus características depredadoras, el neoliberalismo fue considerado exitoso hasta la crisis del capitalismo mundial de 2008.

Según el FMI, 40% de la riqueza financiera latinoamericana se perdió en 2008 como consecuencia de las crisis en las bolsas de valores y otras actividades mercantiles (Veltmeyer, 2010). Los proyectos desarrollistas y neoliberales están en bancarrota. Le corresponde a América Latina ir más allá del proyecto de mercado nacional o ser exportadora primaria. Tiene que definir una estrategia global capaz de situarla en el escenario mundial. Hay que preguntarse: ¿qué clase social o combinación de clases sociales son capaces de alcanzar este objetivo?

Durante casi dos siglos el sistema capitalista brindaba cierta seguridad entre sus promotores. Igualmente, sus contradicciones movilizaban a importantes sectores de la sociedad en su contra. Entre los primeros, mientras las tasas de crecimiento eran constantes y las crisis pasajeras, había seguridad en el futuro. Entre los segundos, los conflictos que genera el crecimiento del capitalismo lo hacían vulnerable y se consideraba que su desaparición era inevitable.

En América Latina el debate sobre el futuro gira en torno a esta dicotomía. Después de varias generaciones de pensadores latinoamericanos que proponían tesis positivistas y desarrollistas, se produjo el primer quiebre en la sólida muralla civilizatoria con el surgimiento de las nociones sobre la dependencia (Sotelo, 2004).

La ofensiva neoliberal, combinada con la desaparición del campo socialista, tuvo sus efectos sobre importantes sectores que estudiaban el crecimiento y expansión del capitalismo. Solo los investigadores de la corriente de la dialéctica de la dependencia se preocupaban de estudiar el imperialismo y sus crecientes contradicciones.

Después de algunos años de silencio, la academia latinoamericana parece tener la intención de regresar a los análisis sobre el imperialismo. En la actualidad, sin embargo, el imperialismo como categoría explicativa es más común encontrarla en el campo que suelen caminar los liberales que entre los marxistas. El debate entre los liberales se extiende desde la extrema derecha hasta los antiguos marxistas reciclados. Entre los primeros están los que plantean que el imperialismo es una carga moral que debe asumir la civilización occidental. Hay que entender a Occidente como el centro del sistema-mundo capitalista. Para los segundos, el imperialismo emerge como sólido baluarte que le da orden a una civilización superior, en el mejor espíritu kautskiano del “ultraimperialismo” (Hart y Negri, 2002).

Entre los marxistas hay quienes buscan las raíces del concepto de imperialismo regresando a las formulaciones originales de Carlos Marx, siempre presentes en el desarrollo del capitalismo. Según John Bellamy Foster, el imperialismo es tan propio del capitalismo como la búsqueda de ganancias. “El imperialismo es un producto necesario del capitalismo como fuerza globalizadora” (Foster, 2002). Desde hace varios lustros, autores como Arrighi y Wallerstein critican las nociones sobre el imperialismo, no tanto por su valor intrínseco, sino por la trasposición mecánica de conocimientos generados por la aplicación del concepto en las diferentes etapas del desarrollo del capitalismo.

En este debate surge la discusión sobre la polaridad del sistema capitalista (o sistema-mundo capitalista). El mundo multipolar fue sustituido por el mundo bipolar y para algunos ahora es el mundo unipolar. La crisis del sistema de 2008 abrió una enorme grieta a lo largo del sistema, tanto en el centro como en la periferia, que solo el futuro descubrirá la forma que asumirá.

En el contexto de la Guerra fría, se desarrolló el debate en torno a las alternativas frente al imperialismo. En el caso de América Latina, se hicieron enormes esfuerzos por establecer una teoría de la revolución socialista, que por definición era antimperialista y de paso latinoamericanista. El proyecto supranacional latinoamericano del siglo xx, originalmente concebido en el Cono Sur, se apropió de la imaginación tanto de liberales reformistas como marxistas. Por un lado, se discutía la necesidad de impulsar el proyecto nacional de desarrollo capitalista para crear las condiciones necesarias para la revolución socialista. Muchos partidos comunistas y otros grupos se comprometieron con este proyecto. Por otro, la Revolución Cubana dio pie para que surgiera con más fuerza el proyecto de desarrollo nacional, pero sin capitalismo. Los movimientos revolucionarios del período se alimentaron de las nociones sobre la dialéctica de la dependencia para explicar el papel del imperialismo.

La revolución latinoamericana no quedó sin respuesta. Los Estados Unidos y sus aliados locales montaron una ofensiva contrarrevolucionaria que duró un cuarto de siglo (1964-1989). La misma fue derrotando los movimientos revolucionarios más maduros, al igual que a los más originales. A fines de la década de los 80, en América Latina habían desaparecido los movimientos revolucionarios viables. Pero quizás más importante: no quedaban los proyectos nacionales y estaba en bancarrota el latinoamericanismo. En su lugar se comenzó a afianzar un proyecto que promovía desde arriba la desmovilización social, combinando un discurso “democrático” electoral con una política económica neoliberal aplicando ajustes que rápidamente empobrecieron a los sectores trabajadores y a las capas medias.

Sin proyecto nacional o sueño de unidad regional, desapareció del discurso toda mención del imperialismo. Al desaparecer el proyecto, el discurso antimperialista también se esfumó. El desplome de la URSS y sus aliados europeos, así como las reformas radicales chinas, responden igualmente a la gran derrota sufrida por el socialismo a escala mundial.

La Revolución Cubana, el movimiento bolivariano y los movimientos sociales que aglutinan a trabajadores, campesinos y otros sectores oprimidos son

la excepción. A pesar de no encontrarse el imperialismo en los discursos de actualidad, este sigue existiendo. Igualmente, si existe imperialismo es porque el capitalismo continúa expandiéndose creando las mismas contradicciones entre los países del centro así como también con los países de la periferia.

Si la revolución latinoamericana experimentó un retroceso en los últimos lustros del siglo xx, el imperialismo también sufrió profundas transformaciones que deben ser objeto de un serio análisis. Las décadas de populismo (1950-1975) seguidas por la reacción neoliberal de fines del siglo xx han transformado a los actores sociales y los ha cambiado cuantitativamente. Sin embargo, siguen presentes. Según Katz,

reconocer el sustento de clase de los levantamientos no implica ignorar las transformaciones recientes que afectan al universo laboral. Estas modificaciones son muy significativas, tanto a nivel objetivo (ampliación del peso general de los trabajadores y menor gravitación del segmento industrial), como subjetivo (declinación de los viejos sindicatos y sustitución parcial por nuevas organizaciones). Estos cambios incluyen también una pérdida simbólica de visibilidad, identidad y autoconfianza de los viejos segmentos fabriles. Pero las rebeliones han demostrado que la pasividad y la desmoralización generadas inicialmente por el neoliberalismo pueden ser neutralizadas si los explotados y los oprimidos encuentran cauces para la acción común.

La correlación de fuerzas está determinada en América Latina por las posiciones conquistadas, amenazadas o perdidas por tres sectores: las clases capitalistas locales, la masa de oprimidos y el imperialismo norteamericano. Durante la década de los 90 se consumó a escala global una ofensiva del capital sobre el trabajo que perdió fuerza en los últimos años, pero legó un clima adverso para los asalariados a escala internacional. En Latinoamérica se verifican sin embargo varias peculiaridades (Katz, 2008).

La realidad que enfrenta la región a principios del siglo xxi es que a pesar de todas las políticas neoliberales de ajuste económico, combinado con la especulación en torno a las múltiples burbujas (*dot.com*, inmobiliaria y otras), las inversiones capitalistas aún no pueden generar ganancias. El neoliberalismo no frenó la caída de la tasa de ganancia, ni reinició una nueva era de prosperidad capitalista. El colapso de la bolsa de valores de Nueva York, la intervención del Estado en las economías, el comportamiento imperialista de las grandes

potencias y la regulación de los mercados son muestras de la muerte del neoliberalismo (Jessop, 2010; Harvey, 2009; Gandáségui, 2009).

El futuro de América Latina

El futuro de América Latina está estrechamente ligado a las múltiples contradicciones que ya comenzó a experimentar el desarrollo del sistema capitalista a principios del siglo XXI. Ese futuro tiene dos caminos posibles claramente señalados y ambos dependen en su totalidad de la capacidad de los pueblos de la región para realizarlos.

Por un lado, redefinir el papel de América Latina en el proceso de expansión capitalista. Desde su colonización por parte de Europa, la región ha servido de periferia en el proceso de crecimiento y expansión capitalistas. Esa dialéctica de dependencia puede cambiar como consecuencia de la actual crisis sistémica que afecta las relaciones entre centro y periferia.

Por otro, la crisis del capitalismo actual, como otras en el pasado, puede generar desconexiones regionales o de países que busquen otras opciones para reorganizar sus respectivas estructuras sociales. Las próximas décadas serán turbulentas. En el presente no se tiene claridad sobre las consecuencias finales que tendrán sobre la región las múltiples contradicciones (Gandáségui, 2007).

Todo indica que América Latina tendrá dos opciones en el siglo XXI. Por un lado, continuar dependiendo de las variaciones del desarrollo capitalista mundial y subordinada a las demandas de la potencia que se coloque como hegemónica en el siglo XXI. Por otro, establecer su propia estrategia en el marco del desarrollo capitalista mundial mediante una política agresiva de inserción o mediante una desconexión que le permita reorganizarse internamente. Esta última posibilidad se puede realizar en el contexto de un mundo multipolar con hegemonías descentralizadas (Amin, 2009). O más bien, sobre la base de un enfrentamiento prolongado con la potencia que emerja hegemónica en el nuevo siglo.

Según Samir Amín, la única forma en que los países de la periferia pueden salir de su estado depresivo es levantando una alternativa propia. Si aparecen otras alternativas de desarrollo y crecimiento, el mundo tendría un número

plural de centros con su propia dinámica y sería por consiguiente un mundo policéntrico.

El mundo policéntrico enunciado por Samir Amín y sus múltiples formas culturales (hegemonía social nacional popular) que podrían surgir de las propias contradicciones del desarrollo capitalista en el siglo XXI, contrasta con el mundo de permanente perturbación previsto por quienes defienden un imperio renovado, basado en la supuesta racionalidad del mercado. Las contradicciones que caracterizan la aparición de nuevas potencias económicas y culturales, con proyectos de hegemonía global (imperialismo), sumadas a los nuevos movimientos de base —entre los cuales se destacan los ambientales y de mujeres—, producirán nuevas crisis y probablemente nuevas desconexiones de Estados-naciones que buscarán formas originales de cooperación capaces de sentar las bases para construir alternativas viables.

La realidad panameña

A los efectos de un análisis sobre Panamá, su situación no difiere básicamente de la que caracteriza a la región latinoamericana. Hay que tener muy presente, sin embargo, que la dialéctica de la dependencia del Istmo no giraba en torno a la exportación agro-minera, ni presenta esas características a inicios del siglo XXI. Panamá ha sido un soporte en el proceso de transporte de materias primas de sus puertos de origen hacia sus destinos de consumo. En la medida en que hay comercio entre regiones, la economía transitista (excluyente y desigual) de Panamá está asegurada. Igualmente, esta modalidad de desarrollo ha necesitado de una potencia hegemónica que garantice la estabilidad de esta actividad propia del comercio marítimo (España, Gran Bretaña y los Estados Unidos).

Para comprender cómo Panamá se adentra en el siglo XXI se puede proceder con el análisis del período inmediatamente anterior. En primera instancia, habría que estudiar el desarrollo de las relaciones sociales y el avance de las fuerzas productivas. En este caso tuvo gran impacto la expansión del comercio marítimo mundial producto del crecimiento del capitalismo y de la construcción del Canal de Panamá.

En segunda instancia, es importante revisar la forma como se resuelven los problemas políticos que aparecen como consecuencia de los cambios sucesivos que experimentaron las relaciones sociales de producción.

La correlación de fuerzas generadas por los procesos sociales dio lugar a la aparición de movimientos sociales que planteaban reivindicaciones y, al mismo tiempo, presentaban proyectos sociales. Estos proyectos muchas veces fueron dominados por proyectos de nación, ajenos a los proyectos transitistas, relacionados con el comercio marítimo “de larga distancia”. En estos casos se presentan movimientos formados por amplias alianzas, incluso de carácter multclasista.

A principios del siglo xx, la construcción del Canal de Panamá (1904-1914) reforzó la estructura social transitista existente en Panamá. Por “transitismo” se entiende una economía especializada en servir al comercio marítimo mundial, especialmente de la potencia hegemónica de la época (España entre los siglos xvi y xviii, Gran Bretaña en el siglo xix y los Estados Unidos en el siglo xx, sucesivamente).

En el siglo xx en Panamá se pueden identificar tres períodos de desarrollo capitalista con características propias. El primero se extiende entre 1903 y 1938. Aquí se reafirma una economía de “enclave” en torno a la nueva entidad política norteamericana (Zona del Canal) que rodea a la vía acuática inaugurada en 1914. Enfrentando al enclave colonial norteamericano, surge en el Istmo un proyecto de Estado formado por una alianza entre comerciantes, especuladores, algunos agroproductores y casatenientes urbanos.

Esta alianza comercial-agraria formó una oligarquía que controló todos los aparatos del Estado y, además, la relación con la potencia hegemónica de la época: los Estados Unidos. La oligarquía tiene que lidiar con fuertes movilizaciones urbanas como resultado de las luchas reivindicativas de una masa de trabajadores informales atraídos por las oportunidades de empleo en el Canal. Al mismo tiempo, se enfrentó a movimientos rurales de pequeños productores agrarios que aspiran a insertarse en el mercado urbano de las ciudades terminales del Canal.

El modelo colapsó en la década de los 30, al iniciarse un proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones que generó una nueva capa de industriales y comerciantes con proyectos propios. La gran mayoría de los nuevos industriales eran miembros de la misma oligarquía que aprovecharon las nuevas oportunidades para acrecentar sus fortunas.

Al mismo tiempo, los movimientos sociales se transformaron cualitativamente con la aparición de una clase obrera industrial, capas medias formadas

por profesionales y educadores y una juventud estudiantil combativa. La industrialización implicó la aparición de una burguesía nacional y una clase obrera. Además, las incursiones del capitalismo en las áreas rurales dieron lugar a un movimiento campesino defensivo y un fuerte proceso de migraciones internas.

El período de industrialización se extiende entre 1938 y 1973 (aunque para los efectos de este análisis podría extenderse hasta principios de la década de los 80). La crisis de gobernabilidad producida por la aparición del mercado nacional se extiende sin aparente solución hasta 1968 cuando el golpe militar pone fin a la lucha entre transitistas y burguesía nacional (industriales con un proyecto de mercado nacional), así como con las reivindicaciones insatisfechas de la clase obrera y de los sectores populares. El nuevo régimen militar incorporó los valores de la burguesía nacional, cooptó a los sindicatos obreros y levantó con relativo éxito la bandera nacional por la recuperación de la soberanía sobre la ruta de tránsito y el Canal de Panamá. En 1977, tras una larga campaña nacional e internacional, el general Omar Torrijos firmó junto con el presidente Jimmy Carter los tratados del Canal de Panamá que llevan sus nombres.

El último período, que se extiende entre 1983 y la actualidad, se puede identificar con las políticas neoliberales que exigen ajustes económicos y cambios políticos. Con el fin de recuperar las tasas de ganancia globales, Panamá es obligada a dismantelar su mercado interno, privatizar las empresas creadas con los ahorros de los trabajadores y flexibilizar la fuerza de trabajo. Los resultados inmediatos de esta política generaron una crisis que solo es resuelta, parcialmente, mediante la invasión militar norteamericana en 1989. Bajo circunstancia alguna quiere decir que la invasión tenía en su agenda intervenir, y mucho menos resolver la crisis provocada por las luchas intestinas panameñas.

A partir de la nueva correlación de fuerzas producidas a principios de la década de los 90, los movimientos sociales fueron excluidos de la ecuación política y se inició un empobrecimiento sistemático de los trabajadores. Mientras que cada cinco años los partidos políticos se reemplazaban en el poder, la pobreza se extendía por toda la geografía del país y el 50% de la fuerza de trabajo se vuelve informal.

El proyecto de nación, reivindicado por varias clases sociales durante el período nacionalista, es engavetado y olvidado. La crisis de principios del siglo XXI puede tener repercusiones sobre la correlación de fuerzas sociales en el país. Sin embargo, es muy prematuro predecir los futuros movimientos.

El populismo militar en Panamá

El militarismo panameño solo se puede entender en el marco de la lucha de clases y entre las fracciones de clase encabezadas por transitistas y burguesía nacional. También a un militarismo asociado al populismo, alianza que levantaba como bandera un proyecto nacional. Aunque muchos piensan que el militarismo es un capítulo del pasado panameño, no se puede entender el país a principios del siglo XXI sin considerar las presiones norteamericanas para re-militarizar las instituciones del país en el marco de su visión estratégica de espectro completo.

El militarismo en Panamá se inaugura, tal como lo conocemos hoy, con el desembarco de los marines norteamericanos en las playas de Colón en 1904. En la naciente República de Panamá el militarismo no es una alianza entre clases —una expresión del populismo, como lo llegó a ser entre 1969 y 1986. El militarismo en Panamá expresa las contradicciones imperialistas a escala mundial y su expresión en el Caribe, donde los Estados Unidos se declararon declaró la potencia regional.

Al mismo tiempo que desembarcaban los marines en Colón en 1904, el gobierno panameño disolvía el ejército nacional, que había desempeñado un papel significativo en el movimiento separatista de noviembre del año anterior. La oligarquía panameña —la fracción de clase transitista— entendió desde un principio que su sobrevivencia no dependía de un ejército nacional sino de la presencia militar de la nueva potencia.

Los Estados Unidos convirtieron al ejército en una policía cipaya a las órdenes de un inspector general norteamericano. Construyeron rápidamente una colonia militar en la Zona del Canal de Panamá. En 1906, Washington responsabilizó a su ejército para que asumiera la construcción del Canal y, al mismo tiempo, administrara la nueva colonia. La Zona del Canal, con apenas mil kilómetros cuadrados, se impuso sobre la nueva República con 77 mil kilómetros cuadrados.

El “enclave” de tránsito no tuvo las funciones clásicas de ser exportadora de materias primas al mercado mundial. Su función en el siglo xx fue servirle a la estrategia norteamericana para consolidar su poder en la región y, además, como futuro trampolín en su expansión mundial.

El militarismo en Panamá, entonces, no es producto del desarrollo nacional, sino de alianzas coyunturales que tienen a la cabeza la potencia norteamericana y a los sectores que competían en el marco de las luchas intestinas panameñas. En primer orden, los “blancos capitalinos”, que manejaban y siguen manejando la economía transitista. En segundo, bajo la tutela norteamericana los liberales que se plegaron al proyecto norteamericano (Porrás, 2008).

La versión militarista panameña se consolidó a mediados del siglo xx con la presencia de un ejército de ocupación en la Zona del Canal. En las ciudades necesitaba una fuerza militarizada para disciplinar a la creciente clase obrera, que en la década de los 50 comienza a desbordar los entornos urbanos y se moviliza para reivindicar sus derechos. Igualmente, la expropiación de las tierras de los campesinos en las áreas rurales solo es posible mediante una fuerza militarizada.

Las nuevas clases sociales cuestionan la subordinación semicolonial del país y exigen la evacuación de las fuerzas armadas norteamericanas. En enero de 1964 se produce la insurrección popular que anuncia el principio del final de la presencia colonial norteamericana en Panamá.

La oligarquía transitista y sus aliados comerciantes de tradición liberal, transformados en burgueses, caminan de la mano aupando una incipiente institución militar que seguía bajo la influencia norteamericana. Sin embargo, la represión y la persecución no fueron suficientes para mantener el orden y, aún más importante, las ganancias de sus inversiones. Los cuestionamientos políticos, las huelgas sindicales, los movimientos sociales y las luchas por la soberanía se combinan para unir a sectores cada vez más amplios del país. En 1968 la “democracia de clase” panameña se desploma y, en su lugar, aparece la institución militar (la Guardia Nacional) que pone orden.

La oligarquía (transitistas y liberales) se divide en apariencia frente a los militares. La Guardia Nacional asume todas las responsabilidades de gobierno y con el tiempo pone orden en las filas de los sectores dominantes. Bajo la dirección del general Omar Torrijos se presentó la posibilidad de construir

el Estado populista y de consolidar el proyecto de nación (en el discurso se abandona el mercado) dejando en los márgenes políticos a los sectores más radicales (de derecha y de izquierda). El militarismo en su variante populista le abre las puertas a los sectores organizados del pueblo, que en forma subordinada se suman al proyecto de Estado pluriclasista.

El populismo militar dirigido por Torrijos a lo largo de la década de los 70 logró unir fuerzas sociales antes separadas para presentar un frente común en las negociaciones con los Estados Unidos para la firma de nuevos tratados en torno al Canal de Panamá. Mientras que los transitistas pedían un incremento en los beneficios que podían ofrecerle los Estados Unidos a Panamá, la burguesía nacional quería integrar la Zona del Canal al creciente mercado nacional. Los sectores populares, en cambio, exigían la soberanía, el fin de la colonia “zoneíta”, la evacuación de las bases y el Canal de Panamá. Torrijos colocó todas sus cartas sobre la mesa de negociaciones y logró que cada una de las demandas fueran aceptadas por los Estados Unidos. En 1977 se firmaron los tratados Torrijos-Carter, en 1999 fue evacuada la última base militar norteamericana y se cumplió con la transferencia de la administración de la vía acuática a Panamá.

La misteriosa muerte de Torrijos, en 1981, coincidió con los cambios globales generados por la crisis mundial capitalista de sobreproducción o, vista de otra manera, la disminución de la tasa de ganancia. El cambio introducido por las nuevas políticas globales de flexibilización y desregulación sacudió a Panamá y al proyecto de mercado nacional hasta sus cimientos. El proyecto de mercado nacional se abandonó y se adoptó el modelo neoliberal de mercado mundial (globalización).

En este proceso, los Estados Unidos le declararon la guerra de bajo perfil a Centroamérica, y bajo su guía en 1983 la Guardia Nacional se transformó en las Fuerzas de Defensa (FDP), colocando al general Noriega a su cabeza. Washington veía con buenos ojos el nuevo rol de la institución militar panameña como su guardián del orden para toda Centroamérica. Las contradicciones que llevaron al fracaso la ejecución de este proyecto, en combinación con las nuevas políticas neoliberales, colocaron sobre la palestra la opción de eliminar el aparato militar panameño como consecuencia de la invasión norteamericana en 1989 (Martínez, 1991).

La invasión de 1989

La invasión militar norteamericana de 1989 interrumpe lo que parecía ser un proceso en permanente crecimiento del militarismo en Panamá. Los transnististas regresaron al poder y pidieron que los Estados Unidos se convirtieran en los protectores de su dominación. Al mismo tiempo, sometieron a la nueva Policía a una política de *shock*, reduciéndola a vigilante con “pito y tolete” (Beluche, 1990).

Las políticas neoliberales se prestaron a la nueva tarea policíaca. La reducción de los aparatos de gobierno (Estado) se aplicó tanto a la burocracia civil como a la uniformada. La dinámica global, sin embargo, impuso un ritmo algo diferente a los procesos internos. La política de “seguridad nacional” de los Estados Unidos requiere contrapartes militares en toda la región. En 2008, mediante decretos, el ejecutivo creó, a pesar de las protestas, el nuevo Servicio de Inteligencia y un Servicio Nacional de Fronteras. En 2010 inauguró el Ministerio de Seguridad Pública, donde se concentran todos los poderes.

¿Qué pasa en Panamá y qué hay que hacer? Panamá ocupa uno de los puestos más altos en las escalas de globalización que publican frecuentemente las agencias financieras que miden estos procesos. Es un país exportador de servicios por excelencia. Sus ingresos dependen, en gran medida, de los servicios que presta a la marina mercante mundial (el Canal de Panamá y los puertos), de los servicios bancarios y de seguros e, igualmente, de la reexportación de mercancías (Zona Libre de Colón). En total, las exportaciones de servicios representan más de cinco mil millones de dólares en ingresos (Jované, 2010)

El auge de estos servicios y otros difíciles de contabilizar, han generado durante los últimos cinco años, una burbuja inmobiliaria que representa otros dos mil millones de dólares en inversiones anuales, tanto internos como de origen externos. Panamá, además, exporta cerca de quinientos millones de dólares en mercancías (10% del total de sus exportaciones), en su mayoría de origen agropecuario.

La pérdida de dinámica de la economía de norteamericana se comenzó a sentir en Panamá a principios de 2008 con la disminución de la carga en naves con mercancías de Asia que pasa por el Canal con destino a los puertos de la costa oriental de ese país. Igualmente, se sintió una merma en la industria de la construcción, así como una disminución de las ventas en la zona franca de

Colón. A partir de 2009, la disminución de las importaciones por parte de los Estados Unidos tendió a estabilizarse y la actividad del Canal, de los puertos, de la Zona libre y de la construcción logró detener la rápida caída.

La baja en las actividades asociadas al comercio marítimo mundial y a las reexportaciones tuvo repercusiones sobre la burbuja de la construcción. Hay quienes la asocian con las inversiones que se realizan en la expansión del Canal de Panamá, que durará hasta 2013. Si el estallido de la burbuja se adelanta, tendría repercusiones muy serias sobre el conjunto de la economía panameña. A su vez, la disminución de los precios de las materias primas en el mercado mundial podría poner fin a las actividades especulativas en el sector minero panameño, así como a las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales (Gandásogui, 2009).

La combinación de todos los factores mencionados, consecuencia de la crisis económica, podría generar una severa desaceleración de la economía panameña. Incluso sin incorporar estos factores a los análisis, el crecimiento económico proyectado para 2010 y 2011 no supera el 3,5 %.

En Panamá, el gobierno ha negado la necesidad de tomar las medidas necesarias para abortar una posible crisis en el futuro. Insiste en que el sistema bancario es lo suficientemente sólido como para resistir el golpe. Los analistas de los gobiernos panameños no quieren ver que la crisis no es solo financiera (Saied, 2007; Cordero, 2008; Chapman, 2009). La crisis se va a presentar también en el sector económico. Está en juego la exportación de servicios y la producción de bienes para el mercado interno.

La mejor salida a la crisis es redirigir las inversiones hacia el sector productivo con el fin de complementar las actividades de exportación de servicios a la marina mercante mundial. Los sectores que tendrían que recibir un apoyo masivo son el agropecuario y el industrial.

Se crearían múltiples fuentes nuevas de empleo en la capital y especialmente en el interior. Además, renovarías las inversiones en el sector educativo, así como en los servicios de salud, dos sectores estancados hace por lo menos dos décadas. La oferta interna, a su vez, generaría una demanda en el sector de la construcción.

Los Estados Unidos, América Latina y Panamá

La economía panameña sigue ligada a la dinámica de los Estados Unidos. Su comercio con el Lejano Oriente (especialmente China) sigue siendo muy reducido, aunque ha crecido de manera significativa durante las dos últimas décadas. Igualmente, sus relaciones con el resto de América Latina son mínimas. Algo parecido ocurre a nivel de América Latina. La región sigue siendo dependiente de sus relaciones comerciales con los Estados Unidos, aunque su relación con China también se ha incrementado de manera importante durante los últimos veinte años y las relaciones económicas intrarregionales siguen siendo mínimas (Morales Fajardo, 2009).

Recientemente se han presenciado cambios en el norte de América Latina con regímenes fuertemente ligados a los Estados Unidos, pero sin capacidad para sostenerse políticamente. Son sobre todo los casos de México, Colombia y algunos países de Centroamérica (Panamá y Honduras). En Suramérica, sus economías, que miran hacia el exterior, han reemplazado parcialmente a los Estados Unidos con el mercado de China (Zheng Bijain, 2005).

Ambas estrategias, aunque muy distintas, no tienen posibilidades de sostenerse a mediano plazo. Es necesario que se proyecte un plan que, por primera vez, impulse el desarrollo de un mercado regional interno y, al unísono, una estrategia de crecimiento hacia fuera. Este proyecto puede ser encabezado por una clase insurgente (sectores populares con la clase obrera) o por una clase tradicional transformada (burguesía con apoyo de las capas medias). Cada una de estas propuestas tendría su propia ideología con proyecto hegemónico, cuyo objetivo sería prácticamente igual. Otra variante, quizás más viable, sería un proyecto basado en una amplia alianza de clases regional (estilo “PT”, “concertación” o “bolivariano”) (Dello Buono y Bell L., 2007; Rodríguez, 2005).

La ideología de este proyecto sería populista, concebida para lanzar a una América Latina en una órbita propia ante la decadencia de los Estados Unidos y a la espera de un nuevo ente hegemónico.

En el caso de Panamá, el apego a la ideología transitista por parte de su clase dominante durante los últimos cinco siglos la convierte en un sujeto dispuesto a negociar. Su éxito en el proceso de negociación, sin embargo, dependerá de su capacidad de definir una alianza dentro del país. En el siglo xx el populismo militar fue un indicio de esta capacidad de negociación. Igualmente,

en otros períodos históricos tuvo éxito estructurando alianzas en torno a sus propios intereses. No hay razones para pensar que en el siglo XXI Panamá no sabrá negociar su inserción en los procesos de cambios *épicas* que se avecinan.

Bibliografía

- Amin, S. (2009) *The World We Wish to See: Revolutionary Objectives in the Twenty-First Century*, Aakar Books, Nueva Delhi.
- Arrighi, G. (2010) *The Long 20th Century*, Verso, Nueva York.
- Bagú, S. (1949) *Economía de la sociedad colonial. Ensayo de historia comparada de América Latina*, El Ateneo Editorial, Buenos Aires.
- Bárcena, A. (2010) “Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis”. En: *Revista de la CEPAL*, no. 100, abril.
- Beluche, O. (1990) *La verdad sobre la invasión*, CELA, Panamá.
- Borón, A. (2005) *El capitalismo y las democracias en América Latina*, Universidad de la Ciudad de México, México, DF.
- Brenner, R. (2009) “What is Good for Goldman Sachs is Good for America. The Origins of the Current Crisis”, prólogo a la edición en español por Akal (Madrid) de *Economics of Global Turbulence*, Verso, 2006.
- Caputo, O. (2007) “La economía mundial a inicios del siglo XXI”. En: Gandásegui, Marco A. (comp.) *Crisis de hegemonía de EEUU*, Siglo XXI Editores/ CLACSO, México, DF.
- Castillero Calvo, A. (2008) *Los metales preciosos y la primera globalización*, Banco Nacional de Panamá, Panamá.
- Ceceña, A. E. (2004) *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, CLACSO, Buenos Aires.

- Cordero, A. (2008) *Efectos de una apertura comercial sobre el costo de la canasta básica familiar de alimentos en Panamá*, Fundación Libertad, Panamá.
- Cortés Conde, R. (2003) *Historia económica mundial*, Ariel, Buenos Aires.
- Cueva, A. (1978) *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, DF.
- Chapman, G. (2009) "What Makes Panama's Economy Tick?", *Business Panama*, disponible en: <http://www.fenixpanama.com/panama-economy.html>
- Chussodovsky, M. (2005) *America's War on Terrorism*, Global Research, Montreal.
- Dello Buono, R. y J. Bell Lara. (2007) *Imperialism, Neoliberalism and Social Struggles in Latin America*, Brill, Leiden.
- Dos Santos, T. (2010) "Globalización. El futuro del capitalismo y las potencias emergentes". En: M. A. Gandásegui y D. Castillo, *EEUU, la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*, Siglo XXI Editores/CLACSO, México, DF.
- Foster, J. B. (2002) "Capitalism and Ecology: The Nature of the Contradiction". En: *Monthly Review*, vol. 54, no. 4, septiembre.
- Foster, J. B. y F. Magdoff (2009) *The Great Financial Crisis: Causes and Consequences*, Monthly Review Press, Nueva York.
- Gandásegui, M. A., hijo (2007) *Crisis de hegemonía de EEUU*, Siglo XXI Editores/ CLACSO, México, DF.
- Gandásegui, M. A., hijo (2009) "América Latina, sistema-mundo y crisis económica", ponencia presentada en el panel Hegemonía de EEUU y la Crisis Actual en el XXVII Congreso de ALAS, Buenos Aires, 1-4 de septiembre.
- Gandásegui, M. A., hijo (1998) *Las clases sociales en Panamá*, CELA, Panamá.
- Garretón, M. A., M. Cavarozzi et al. (2004) *América Latina en el siglo XXI*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.

-
- Gilly, A. (2006) *Historia a contrapelo. Una constelación*, Era, México, DF.
- Guerra Vilaboy, S. (2003) *Cinco siglos de historiografía latinoamericana*, Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba.
- Gutiérrez G., E. (2004) “La integración periférica, la restricción externa y los retos del desarrollo en América Latina”. En: M. G. Acevedo y A. Sotelo, *Reestructuración económica y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, DF.
- Hart, M. y A. Negri (2002) *Imperio*, Paidós, Buenos Aires.
- Harvey, D. (2009) “El neoliberalismo como destrucción creativa”. En: *Rebelión* (traducido del inglés por Germán Leyens), tomado de *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2007.
- Henry C.K. Liu, (2010) “China and a New World Economic Order”, *AToL*, 12 de enero, disponible en: <http://henryckliu.com>.
- Jessop, B. (2010) “From Hegemony to Crisis? The Continuing Ecological Dominance of Neo-Liberalism”. En: K. Birch y V. Mykhnenko (eds.) *The Rise and Fall of Neoliberalism. The Collapse of an Economic Order?*, Zed Books, Londres.
- Jované, J. (2010) *Panamá: acumulación por desposesión*, Universidad de Panamá, Panamá.
- Katz, C. (2008) “Las peculiaridades de América Latina”. En: *Revista Theomai*, no. 17, 1er. semestre, disponible en: <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero17/ArtKatz.pdf>.
- Marini, R. M. (1971) *Dialéctica de la dependencia*, Era, México, DF.
- Martínez, J. de J. (1991) *La invasión de Panamá*, Causadias, Bogotá.
- Martins, C. E. (2010) “La crisis del sistema-mundo capitalista. La coyuntura contemporánea”. En: M. A. Gandásegui y D. Castillo, *EEUU, la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*, Siglo XXI Editores/CLACSO, México, DF.

- Morales Fajardo, M. E. (2009) “Inversión extranjera directa en América Latina. El caso de Mercosur y México”. En: *Revista Trayectorias*, vol. XI, no. 29, julio-diciembre.
- Nadal, A. (2009) “La reprimarización de América Latina”. En: *La Jornada*, México, DF, 11 de octubre.
- Panizza, F. (2009) *Contemporary Latin America*, Zed Books, Londres.
- Polanyi, K. (1998) *La gran transformación*, La Piqueta, Madrid.
- Porras, H. (2008) “Papel histórico de los grupos humanos en Panamá”. En: Rodríguez, C. A. (2005) *La nueva izquierda en América Latina*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Sader, Emir (2008a) “The Weakest Link?, Neoliberalism in Latin America”. En: *Revista New Left Review*, no. 52, julio-agosto.
- Sader, E. (2008b) *Posneoliberalismo en América Latina*, CLACSO/CTA Ediciones, Buenos Aires.
- Saxe-Fernández, J. (2006) *Terror e imperio. La hegemonía política y económica de EEUU*, Random House Mondadori, México, DF.
- Soler, R. (1980) *Idea y cuestión nacional latinoamericanas de la independencia a la emergencia del imperialismo*, Siglo XXI Editores, México, DF.
- Soros, G. (2008) “The Crisis and What to Do about It”. En: *The New York Review of Books*, 4 de diciembre.
- Stolowicz, B. (2007) *Gobiernos de izquierda en América Latina*, Ediciones Aurora, Bogotá.
- Torrijos, D. S. (2007) “Panamá, economía sólida sin Banco Central”, *El Instituto Independiente*, disponible en: <http://independent.typepad.com>.
- Veltmeyer, H. (2010) “La crisis global y Latinoamérica”. En: *Problemas del Desarrollo*, vol. 41, no. 160, enero-marzo.
- Vitale, L. (1979) *La formación social latinoamericana (1930-1978)*, Editorial Fontamara, Buenos Aires.

Wallerstein, I. (1974) *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, Nueva York.

Zheng, B. (2005) “Peacefully Rising to Great Power Status”. En: *Revista Foreign Affairs*, vol. 84, no. 5, septiembre-octubre.

Sobre los autores

Julio Carranza. Licenciado en Economía, Universidad de la Habana, 1981. Postgrado en Relaciones Económicas Internacionales, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, (CIDE) México 1987. Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana, 1999. Investigador del Centro de Estudios sobre América, 1981-1996. Jefe del Departamento de América Central del Centro de Estudios sobre América, 1985-1989. Subdirector del Centro de Estudios sobre América, 1989-1996. Investigador y Profesor del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana, 1996-1998. Oficial Nacional de Programa en la Oficina Regional de Cultura de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 1998-2004. Consejero Regional de Ciencias Sociales y Coordinador del Programa de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO en el Caribe en la Oficina UNESCO/Kingston, 2004. Consejero Regional de la UNESCO para las Ciencias Sociales y Humanas en América Latina y el Caribe, del 2006 hasta la fecha en la Oficina UNESCO/Montevidео. Profesor Titular Adjunto de la Universidad de la Habana y del Instituto Superior de Relaciones Internacionales. Miembro de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC). Miembro del Tribunal de Grados Científicos de Cuba para las Ciencias Económicas. Profesor invitado en diferentes universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. Autor de artículos académicos y libros sobre América Latina, Cuba, Relaciones Internacionales, Cultura y Desarrollo, etc. En el 2003 recibió el Premio al Pensamiento Caribeño, otorgado por el Estado de Quintana Roo, México, con el auspicio de la UNESCO por el libro “Los Dilemas de la Globalización en el Caribe, hacia una nueva estrategia de desarrollo para Cuba” (Edit. Siglo XXI, México 2004).

Gonzalo Abad Ortíz. Ecuatoriano. Secretario, Comisión Nacional Ecuatoriana de Cooperación con la UNESCO. Director, Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador. Director, Sección Investigaciones Sociales, Junta Nacional de Planificación del Ecuador. Director, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO/Ecuador. Consejero Regional de Ciencias Sociales para América Latina y el Caribe, UNESCO. Representante de UNESCO en Venezuela y México. Consejero especial del Director General de la UNESCO. Investigador/asociado de Flacso/Ecuador. Profesor del Institut d'Études Politiques, Sciences Po, Paris.

Theotonio Dos Santos. Fue profesor titular de varias universidades latinoamericanas (UFMG, UnB, UNAM, Universidad de Chile, Universidad Federal Fluminense, entre otras), de las universidades estadounidenses Northern Illinois y State University of New York, de la Universidad de París 8 (Saint Denis–ex Vincennes), director de Estudios de la École des Hautes Études de l'Université de París y profesor invitado de la Universidad Ritsumeikan, Kyoto. Ha impartido cursos, conferencias y seminarios en más de cuarenta países. Actualmente dirige la Cátedra y Red de la UNESCO y de la Universidad de las Naciones Unidas sobre Economía Global y Desarrollo Sostenible (REGGEN). Es Profesor Emérito de la Universidad Federal Fluminense y profesor visitante senior de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Autor de más de cuarenta libros, entre ellos *Teoría de la dependencia: balance y perspectivas*, *Economía mundial-integración latinoamericana*, *Derrama magisterial* y *Del terror a la esperanza: auge y decadencia del neoliberalismo*.

Orlando Caputo. Economista de la Universidad de Chile. Ex profesor e investigador del Centro de Estudios Socio-Económicos (CESO) de dicha Universidad en el Grupo de Dependencia, dirigido por Theotonio Dos Santos. Fue representante del presidente Allende en el Comité Ejecutivo de CODELCO, organismo encargado de la nacionalización del cobre. Coordinó el Grupo de Investigación sobre Relaciones Económicas Internacionales del Postgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. Actualmente es miembro de la Red de Economía Mundial (REDEM) y del equipo sobre Transnacionales, Economía Mundial y Economías Nacionales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Investigador del Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y Sociedad (CETES). Coautor (con Roberto Pizarro) de *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*, impreso en varios países. Recientemente ha publicado documentos sobre economía

mundial, interpretación diferente de la crisis actual y crítica a la interpretación financiera de la crisis en libros colectivos de CLACSO y la REDEM.

Oscar Ugarteche. Ph. D. en Historia y Filosofía de la Universidad de Bergen, Noruega, M. Sc. de la Escuela de Negocios de Londres, Universidad de Londres, y licenciado en Finanzas del Colegio de Administración de Empresas, Universidad de Fordham, Nueva York. De 1980 a 2004 enseñó en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fue jefe del equipo asesor de la vicepresidencia del Congreso de la República en la Comisión Investigadora de delitos económicos del período de Fujimori.

En septiembre de 2005 ingresó al IIEC de la UNAM. Investigador titular B y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT, México. Imparte clases en la Facultad de Economía y en el postgrado de Estudios Latinoamericanos. Tiene una beca en la UNAM para estudiar los elementos para la integración financiera latinoamericana. Trabaja en torno al concepto del Banco del Sur y del concepto de la cesta monetaria sudamericana en el marco de UNASUR.

Ha publicado quince libros. Los más recientes son *Historia crítica del FMI*, *Breviarios de investigaciones económicas*, *La crisis global y la regionalización: una visión desde América Latina* (compilación de artículos). En prensa: *Genealogía de la arquitectura financiera internacional: una visión desde América Latina* y *Más allá de Breton Woods. La economía transnacional en búsqueda de nuevas instituciones*. Tiene más de veinte capítulos en libros en varios idiomas y más de cuarenta artículos publicados en revistas internacionales. Ha sido profesor visitante en FLACSO Quito, St. Antony's College, Oxford, Centro de Desarrollo de la Universidad de Bergen, Noruega, y el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres, entre otros. Colabora quincenalmente con el diario *El Comercio de Lima*. Es presidente de ALAI y coordinador del Observatorio Económico Latinoamericano.

Jaime Estay Reyno. Licenciado en Economía en la Universidad Autónoma de Puebla, Maestría y Doctorado en Economía en la UNAM. Profesor-investigador en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Coordinador del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, de la Red de Estudios de la Economía Mundial y director de la revista *Aportes*. Especialista en economía internacional, con énfasis en las relaciones exteriores de América Latina y los procesos de integración regional. Ha escrito ocho

libros individuales o en coautoría, compilado o coordinado dieciocho libros colectivos y participado con capítulos en sesenta y seis libros. Ha publicado más de cincuenta trabajos en revistas de México y otros trece países y recibido distintos reconocimientos, entre ellos el Premio de Ciencia y Tecnología del estado de Puebla, el Premio Anual de Investigación Económica “Jesús Silva Herzog”, otorgado por la UNAM, y el Premio de Economía “Raúl Prebisch”, concedido por la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe. Es miembro de Honor de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba y miembro en el nivel II del Sistema Nacional de Investigadores de México.

Ana Esther Ceceña. Economista e investigadora. Tiene un postgrado en Relaciones Internacionales por la Universidad de París I-Sorbona. Directora del Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Coordinadora del grupo de trabajo Hegemonías y Emancipaciones del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2000-2010). Directora de la revista *Chiapas* (1994-2004). Campos de investigación: hegemonía, militarización, movimientos sociales y emancipación. Entre sus publicaciones se destacan *Derivas del mundo en el que caben todos los mundos*, *Producción estratégica y hegemonía mundial*, *La guerra infinita*. *Hegemonía y terror mundial*, *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* y *De los saberes de la emancipación y de la dominación*.

Luis Reygadas. Doctor en Antropología. Profesor del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México. Autor de diversos artículos y de siete libros sobre antropología industrial, procesos de trabajo, cultura laboral y desigualdad. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*; Paul Gootenberg y Luis Reygadas (eds.) *Indelible Inequalities in Latin America?: New Insights from American History, Politics and Culture*; Luis Reygadas y Alicia Ziccardi, “México: tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad”, en Rolando Cordera (coord.) *Presente y perspectivas*; Luis Reygadas, “Equidad intercultural”. En: Aguilar, M. Á., E. Nivón, M. A. Portal y R. Winocur (coords.) *Pensar lo contemporáneo: de la cultura situada a la convergencia tecnológica*.

Fernando Filgueira. Sociólogo. Obtuvo su Ph. D. en la Northwestern University de Illinois. Ha contribuido con varias publicaciones sobre temas en torno al desarrollo social de su país natal, Uruguay, y América Latina. Actualmente se desempeña como Representante Auxiliar del Fondo de Población de las Naciones

Unidas (UNFPA) en Uruguay. Trabajó como Oficial de Asuntos Sociales en la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Chile. Ha sido director del área de Gestión y Evaluación del Estado, en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República del Uruguay, profesor del INDES, Programa de Formación en Gerencia Social de San Pablo, Brasil y Coordinador Académico del Programa de Investigación sobre Exclusión Social, Pobreza e Integración Social de la Universidad Católica del Uruguay.

Carlos Walter Porto-Gonçalves. Doctor en Geografía. Profesor de Geografía de la Universidad Fluminense de Postgrado Federal. Investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico y de CLACSO. Ganador del Premio Ensayo Histórico-Social de Casa de las Américas 2008 (Cuba). Ex presidente de la Asociación de Geógrafos Brasileños. Miembro del Grupo de Asesores de la Maestría en Educación Ambiental de la UNAM. Ganador del Premio Chico Mendes en Ciencia y Tecnología (2004). Es colaborador del *Jornal Brasil do Fato*, de diversos movimientos sociales brasileños y de la Comisión Pastoral de la Tierra. Autor de varios libros y artículos publicados en revistas científicas nacionales e internacionales. Entre estos, se destacan *Geo-graftas: movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*, *Amazônia, Amazônias*, *Geografand: nos varadouros do mundo*, *O desafio ambiental*, *A globalização da natureza e a natureza da globalização*, *El desafío ambiental*, *La globalización de la naturaleza y la naturaleza de la globalización*, *Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina*.

Leonel Corona. Profesor del Posgrado de Economía de la UNAM, donde fundó el campo de Economía de Tecnología. Egresado del Doctorado de la UNAM, de la Maestría de la Universidad de Lovaina, Bélgica, y del ITESM, México. Recibió la cátedra “Alfonso Reyes”, otorgada por la Academia Nacional de la Investigación Científica, en el campo de las ciencias sociales y humanísticas. En 1992 la UNAM le otorgó el Premio Universidad Nacional por sus investigaciones en Ciencias Económico-administrativas. Recibió el premio CIDE 2002 a la investigación científico-tecnológica. Ha formado grupos de investigación en los temas de educación, ciencia y tecnología. Ha publicado con más de cien trabajos entre artículos, ponencias y libros. Sus libros más recientes son *México: El reto de crear ambientes regionales de innovación*, *Building Knowledge Regions in North America: Emerging Technology Innovation Poles* (en coautoría con Jérôme Doutriaux y Sarfraz Mian), *Los retos de la innovación en México y España* (en coautoría con José Molero Zayas) e *Innovación ante la sociedad del conocimiento. Disciplinas y enfoques*.

Francisco López Segrera. Doctor en Estudios Latinoamericanos e Hispánicos (París VIII, Sorbonne). Vicerrector del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García” (ISRI), de Cuba (1974-1988), donde sigue impartiendo cursos. Funcionario de UNESCO entre 1994 y 2002, en la que se desempeñó, entre otros cargos, como Consejero Regional de Ciencias Sociales para América Latina y el Caribe y director del Instituto Internacional de Educación Superior de la UNESCO de América Latina y el Caribe (IESALC). Profesor de Sociología en la Universidad de Salamanca (2002-2004). Desde 2004 es Asesor Académico de la Global University Network for Innovation (GUNI) en la UPC, Barcelona. Autor de quince libros y editor o coautor de otros nueve publicados en siete idiomas. Publicó recientemente *Higher Education in Latin America and the Caribbean y La Revolución Cubana: propuestas, escenarios y alternativas*. Ha sido profesor visitante en más de catorce universidades de América Latina, España, los Estados Unidos, Canadá, Francia y África, así como conferencista invitado en más de ciento veinte universidades de las mencionadas regiones y países, entre ellas Oxford, Sorbonne, Berkeley, Stanford, UNAM y Externado de Colombia.

Dídimo Castillo Fernández. Sociólogo con Maestría en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, México) y doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población por El Colegio de México. Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO Estudios sobre Estados Unidos (2007-2010). Algunas de sus publicaciones recientes son *Los nuevos trabajadores precarios, Estados Unidos: la crisis sistémica y la nuevas condiciones de legitimación* (coordinado con Marco A. Gandásegui, hijo) y “Hegemony and the U.S. Working Class” (*Latin American Perspectives*, vol. 38(2), marzo de 2011). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI-Conacyt.

Jorge Rovira Mas. Doctor en Sociología por la UNAM. Docente en la Universidad de Costa Rica con la categoría académica de catedrático. Se desempeña en la Escuela de Sociología, en el Programa Centroamericano de Maestría en Sociología y en el Instituto de Investigaciones Sociales de esta institución. Ha sido director del Programa Centroamericano de Maestría en Sociología y del Instituto de Investigaciones Sociales. Autor y editor de varios libros. Coeditor del *Diccionario electoral*. Ha publicado extensamente en revistas académicas especializadas de Costa Rica y el extranjero. Ha recibido varios premios por sus libros y artículos, entre ellos el “Jorge Volio”, el “Cleto González Viquez”

de Historia Nacional y el de la revista *Encuentro* de la UCA, Managua, por el primer lugar del concurso internacional convocado con motivo de los cuarenta años de la publicación. En 2008 fue nombrado Catedrático Humboldt 2009 por el Consejo Consultivo de la Cátedra Humboldt de la Universidad de Costa Rica y el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD).

Marco A. Gandásegui, hijo. Sociólogo. Profesor en la Universidad de Panamá e investigador asociado en el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) “Justo Arosemena”. Hizo estudios superiores en Chile (maestría) y los Estados Unidos (doctorado). Es autor de múltiples libros y artículos en revistas especializadas. Contribuye regularmente con artículos de opinión en medios panameños e internacionales.



Es evidente que los últimos años de lucha contra las dictaduras establecidas en la región y el enfrentamiento a las políticas promovidas por algunas organizaciones internacionales al servicio de los intereses que las controlan, han producido un movimiento social y político extremadamente fuerte. Desde abajo, se fueron articulando nuevos sujetos sociales activos, con objetivos propios y con un poder de crear nuevos contextos socio-políticos e ideológicos, capaces de enfrentarse al pensamiento único neoliberal que imperó en todo el mundo.

Esta coyuntura abrió camino para impresionantes y sucesivas victorias electorales y la formación de gobiernos con fuertes compromisos populares. A pesar de no proponer programas de gobierno radicales, dada la coyuntura aún determinada por el terror de Estado y el terror intelectual, estos gobiernos vienen poco a poco creando una nueva agenda para la región en la cual la cuestión del desarrollo retoma su importancia histórica, asociada a unos esfuerzos cada vez más activos de viabilizar la integración regional.

Este libro, junto con los otros dos productos del proyecto Repensar América Latina, abre camino en dirección a un mejor entendimiento del rol que pueden cumplir las Ciencias Sociales en la presente coyuntura. Plantea cuestiones fundamentales para nuestra región que encontró en el camino de la integración regional, no un objetivo puramente económico sino un proyecto de desarrollo de toda una región que quiere vivir unida sus sueños de avance económico, social, político y cultural.

ISBN 978-92-9089-174-1



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación
la Ciencia y la Cultura



Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe
Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR