

# ***Las restricciones de capitales extranjeros a los países emergentes en el umbral del siglo XXI***

*Este artículo busca discutir el comportamiento de los mercados internacionales de crédito, deuda e inversión extranjera directa, a partir de las dificultades de financiamiento de la balanza de pagos brasileña. Se defiende la hipótesis de que la retracción en los flujos internacionales de capitales para los países emergentes parece evidenciar el surgimiento de una nueva forma de inserción de estos países, en cuyo contexto se reduce la posibilidad de que el déficit en cuenta corriente sea financiado por los capitales internacionales.*

**Marcos Antônio Macedo Cintra /  
Maryse Farhi**

**A** lo largo de los últimos 10 años, la gestión de la política macroeconómica brasileña fue dirigida fundamentalmente por la creencia y/o expectativa de que sería posible financiar el elevado déficit comercial y los servicios de la deuda externa mediante el acceso ilimitado a la gigantesca liquidez del sistema financiero internacional. Puesto en jaque en varios momentos, ese patrón de financiamiento de las cuentas externas brasileñas entró definitivamente en

---

**Marcos Antônio Macedo Cintra:** doctor en economía del Instituto de Economía de la Unicamp; investigador de la Fundap-SP, San Pablo.

**Maryse Farhi:** doctora en economía del Instituto de Economía de la Unicamp; investigadora del proyecto Fapesp / Instituto de Economía / Unicamp, Campinas.

**Palabras clave:** sistema financiero internacional, desarrollo, inversiones, Brasil, América Latina.

**Nota:** Este ensayo es una visión resumida de un trabajo más amplio sobre los límites de la inserción internacional de los países emergentes.

---

colapso en 2002, cuando la brutal contracción de los flujos de capitales desencadenó una desvalorización de 53% del real.

Una visión panorámica de los flujos financieros internacionales muestra que no solamente la economía brasileña estuvo sometida a fuertes restricciones. A partir de la crisis asiática de 1997, disminuyó aceleradamente la disposición de los mercados internacionales a financiar los desequilibrios de los países en desarrollo. Esto significa que tales países precisan reducir la dependencia de fuentes externas de financiamiento y reemplazarla por alternativas domésticas para canalizar el desarrollo económico y social. Haciendo hincapié en las dificultades de financiamiento de la balanza de pagos brasileña, el artículo intenta discutir el comportamiento de los mercados internacionales de crédito, de la deuda y de la inversión extranjera directa.

### ***La contracción de los flujos de capitales hacia la economía brasileña***

Las cuentas externas del país pasaron por una profunda transformación a partir de la implementación del Plan Real en 1994. Al inicio de la década el país acumulaba un superávit en transacciones corrientes. En la primera fase del Plan, bajo el régimen de cambio administrado, las señales se invirtieron. El saldo de la balanza comercial y de las transacciones corrientes se tornó cada vez más negativo. En la segunda fase, bajo el régimen de cambio fluctuante, el resultado de la balanza comercial volvió a presentar señales positivas, con una reducción de importaciones en mayor proporción que la expansión de las exportaciones, aunque el déficit en las transacciones corrientes siguió relativamente elevado. Para financiar este déficit se buscó atraer inversión extranjera directa (IED), como también flujos de capitales externos hacia la Bolsa de Valores de San Pablo (Bovespa) y el sistema financiero doméstico, sin generar instrumentos e instituciones capaces de garantizar el financiamiento a largo plazo de las nuevas inversiones.

En la primera etapa, la entrada de inversiones de cartera (acciones y renta fija) fue fundamental para financiar el déficit en transacciones corrientes. En 1994, afluyeron 6,9 millardos de dólares dirigidos al mercado accionario, y 43,6 millardos al mercado de renta fija. Entre 1995, en función de la crisis mexicana, y 1998, el saldo líquido anual cayó a 15,4 millardos de dólares, en términos promedio, a pesar del elevadísimo diferencial de las tasas de interés en un intento por defender la política de cambio administrado. En 1998, la crisis rusa y sus repercusiones en la economía brasileña llevaron a una acentuada fuga de capitales, forzando la adopción del régimen de tasa de cambio flotante. En la

***El aumento del endeudamiento ocasionó también una pesada deuda pública interna***

segunda etapa, las inversiones de cartera se redujeron brutalmente y la IED asumió un papel preponderante. Entre 1999 y 2001, la entrada promedio anual de IED alcanzó 27,4 millardos de dólares (Barros et al., pp. 78-79).

El financiamiento líquido promedio en operaciones de bonos, *commercial papers* y préstamos bancarios contribuyó escasamente en la consolidación de las cuentas externas brasileñas; solo en 1995, 1996 y 2001 presentó señales positivas. En términos promedio hubo salida líquida de capital durante toda la década, destacándose el saldo negativo en 1994, con 43,6 millardos de dólares. Encima, la deuda externa total creció de 135,2 millardos en 1991-1993 hasta 234,6 millardos en 1999-2001, reflejando un cambio en el patrón de financiamiento del sector privado. Entre 1990 y 1998, la captación externa líquida del sector privado fue positiva en 120 millardos. La mayor parte de esos recursos en moneda extranjera, exactamente 73 millardos de dólares, fue captada durante la política de anclaje cambiario, en el trienio 1996-1998. En 1999 y 2001, con la adopción del régimen de cambio flotante y la elevación de riesgo del país, el flujo líquido de recursos en moneda extranjera hacia el sector privado se tornó negativo, es decir, las empresas pasaron a reducir su endeudamiento denominado en divisas.

Esas relaciones de débito y crédito en moneda extranjera no indujeron a una elevación relevante del ahorro doméstico: la formación bruta del capital fijo, a precios de 1980, se elevó a 17,2% del PIB entre 1995-1998, y cayó 16% en 1999-2001, a pesar del aumento en la IED. Con todo, el endeudamiento externo y la venta de empresas públicas y privadas a inversionistas extranjeros acarrearán cambios patrimoniales desfavorables para el país. El aumento del endeudamiento ocasionó también una pesada deuda pública interna, fruto, en un primer momento, de la esterilización de los efectos monetarios de la expansión de las reservas y, en un segundo momento, de los intereses estratosféricos que, para defender la política cambiaria, impidieron la elevación de la inversión del sector privado nacional. Durante 2002, este patrón de financiamiento de las cuentas externas naufragó, resultando en fuertes presiones sobre la tasa de cambio. La devaluación del real se aceleró desde mediados de abril, y en octubre la tasa de cambio alcanzaba 3,99 reales por dólar. El movimiento inicial lo dieron los analistas de bancos internacionales, cuando bruscamente alteraron sus recomendaciones en relación con los activos brasileños. Esto se intensificó después de la desacertada decisión del Banco Central de anticipar, sin previo aviso y en vísperas de un feriado, la valorización a precios de mercado de los títulos

de las carteras de los fondos de inversión. Esa medida suscitó desconfianza en que se mantuvieran las reglas, alimentó el miedo, y hubo especulaciones de reestructuración de la deuda pública con posibles confiscaciones de las cuentas, lo que provocó elevados retiros de los fondos, en gran medida dirigiéndose estos recursos hacia la compra de dólares en el mercado de contado.

En el fértil terreno creado por la realización de las elecciones presidenciales, las tasas de cambio futuras de los mercados de derivados se situaron por debajo de las tasas de cambio pactadas en el mercado de contado. Esa distorsión de la curva normal de los precios entre activos a la vista y a futuro era una clara demostración de que la demanda por *hedge* era poco acentuada. Por el contrario, la concentración de la demanda en el mercado a la vista denotaba el hecho de que muchos agentes necesitaban efectuar pagos externos inmediatamente<sup>1</sup>, y quienes temían una futura ruptura de contratos deseaban, esencialmente, adquirir divisas para sacarlas del país y no activos indexados a la tasa de cambio, pero con liquidación en reales.

Las incertidumbres electorales contribuyeron a ese proceso una vez que creció el rechazo al riesgo por parte de los inversionistas extranjeros, pero ellas no fueron responsables de todo. De acuerdo con informaciones disponibles, la moratoria de las deudas y el colapso del sistema cambiario, monetario y financiero en la Argentina, generó una fuerte inquietud sobre las evaluaciones futuras de las inversiones, pues las pérdidas de los bancos extranjeros que operaban en el país fueron más grandes de lo que se podría prever. La incertidumbre con relación al futuro aumentó también con la crisis de confianza en los mercados de capitales (fraudes contables, conflictos de intereses, etc.), los concursos de acreedores convocados por grandes empresas de Estados Unidos, la falta de dinamismo de las economías centrales y las amenazas de una guerra contra Irak.

Agréguese a esto que la ausencia de mecanismos de control y registro por tipo de préstamos en el Banco Central de la República Argentina, acabó por determinar la inclusión de los créditos a la exportación (*trade financing*) en la moratoria de la deuda externa, a inicios de 2002. Esa decisión del Banco Central argentino quebró una convención del mercado financiero internacional: los financiamientos para el comercio exterior nunca habían sido alcanzados por los procesos de moratoria y renegociación de deudas. Frente a eso, las autoridades reguladoras (bancos centrales y autoridades como el Office of the Controller of the Currency,

---

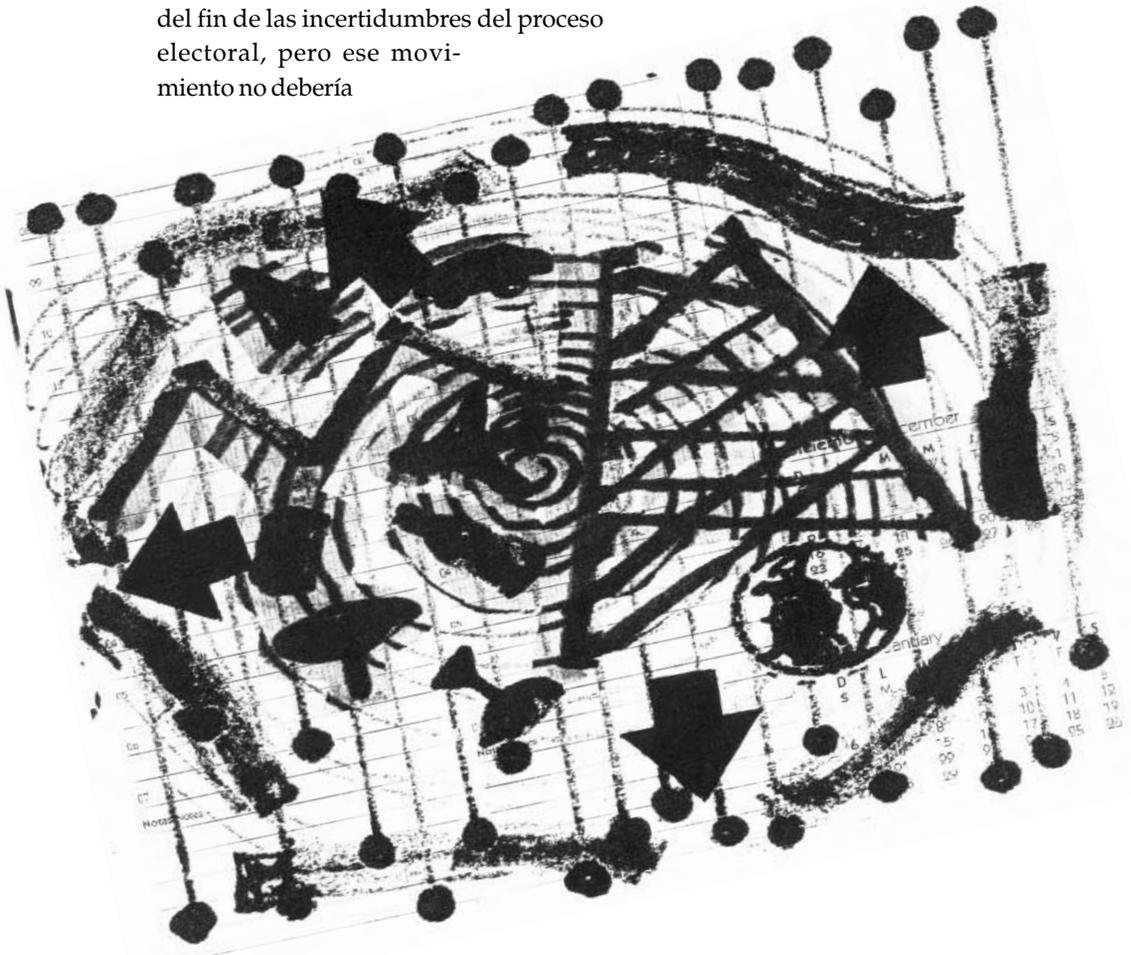
1. Estos pagos representaron tanto liquidación de préstamos que no habían sido renovados como recompra de títulos anteriormente emitidos para aprovechar su fuerte depreciación en el mercado internacional.

de EEUU) pasaron a solicitar que los bancos incluyeran los créditos al comercio exterior en los sistemas de evaluación de riesgo del crédito y en sus prestaciones de cuentas. Tal medida ocasionó un aumento en el riesgo de los activos mantenidos en el exterior (*cross border risk*) por los bancos, llevando a una rápida reducción de las posiciones en activos de los países emergentes, incluso por la no renovación de las líneas de crédito comerciales vencidas. Las presiones resultantes sobre la tasa de cambio del real fueron potencializadas por especulaciones en torno de los vencimientos de títulos de la deuda pública interna, corregidos por la variación cambiaria, cuando los agentes financieros domésticos forzaron la devaluación para ampliar sus ganancias patrimoniales. La devaluación combinada con la escasa actividad en el mercado interno produjo una notable mejoría en la balanza comercial y en las transacciones corrientes de la balanza de pagos. En agosto, el saldo de las transacciones corrientes mostró un beneficio de 327,4 millones de dólares, el primer superávit desde septiembre de 1994. El resultado acumulado fue un déficit de 7,7 millardos de dólares en 2002, 66% menor que el de 2001, de 23,2 millardos.

Con todo, la mejoría de la cuenta corriente fue acompañada por un deterioro sin precedentes en la cuenta de capital y financiera (inversiones y flujos de capital). El saldo acumulado fue negativo en 4 millardos de dólares, si excluimos los recursos obtenidos del FMI (9,9 millardos en junio, 3 millardos en septiembre y 3 millardos en diciembre). Ese deterioro refleja la acentuada reducción de la IED; el flujo de capital fue más estable en los años anteriores. El saldo líquido de IED (entradas menos salidas) fue positivo en 24,7 millardos de dólares en 2001; y en 2002 cayó a 14 millardos. Refleja también la fuga de los inversionistas de portafolio (acciones y títulos de renta fija) que retiraron 5,1 millardos en 2002. El acceso a créditos comerciales, préstamos bancarios, captación de bonos, notas y *commercial papers* en el mercado internacional también sufrió fuerte restricción. En 2002, la tasa promedio de renovación de la deuda externa privada fue de 43%, correspondiendo 31% a títulos de deuda y 64% a préstamos bancarios. En 2001 el sector privado había conseguido renovar prácticamente la totalidad de su deuda externa: la tasa promedio había sido de 98%. Las líneas de crédito interbancarias (para fines de comercio exterior, exportación e importación), que habían alcanzado 16,2 millardos de dólares en agosto de 2001, fueron recortadas a 9,8 millardos en diciembre de 2002. Esta reducción obligó a los empresarios a tomar préstamos en el mercado interno o a utilizar recursos propios. El Banco Central y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Bndes) pasaron a ofertar líneas de financiamiento a las exportaciones (aproximadamente dos millardos cada uno), a fin de contener el racionamiento del mercado de crédito internacional.

La llamada Cuenta CC-5, uno de los principales mecanismos utilizados por los inversionistas brasileños para enviar recursos al exterior, alcanzó un auge de fuga de capitales en 1998 (con 24,8 millardos de dólares), antes de la alteración del régimen cambiario. En los años siguientes, con el régimen de cambio flotante, los flujos de salida disminuyeron sustancialmente. En 2002, salieron 9,1 millardos, 50% por encima del total del año anterior (6,1 millardos), pero sin representar una tendencia exagerada en el envío de capitales al exterior. Esos datos refuerzan la hipótesis de que el país enfrentó una restricción externa de liquidez. Los inversionistas internacionales decidieron reducir sus posiciones en activos brasileños. Si no entra capital, la tasa de cambio se devalúa, pues las empresas necesitan recursos para pagar sus compromisos y/o aplicar sus reservas en el exterior. Si persiste esa inclinación de los inversionistas internacionales, el real puede hasta valorizarse en función del fin de las incertidumbres del proceso electoral, pero ese movimiento no debería

*El flujo de préstamos para los países emergentes decididamente se ha secado*



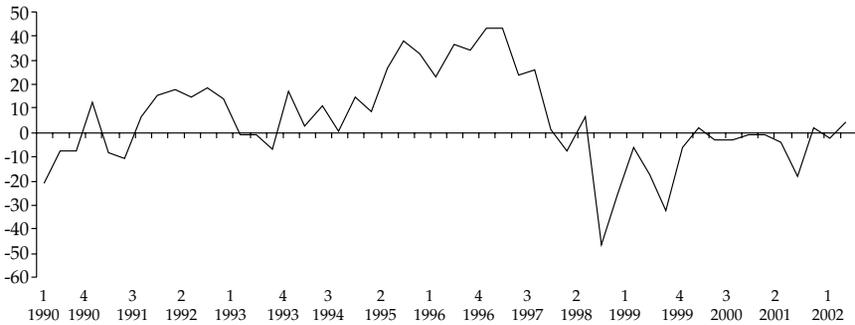
ser significativo, dada la fragilidad de las cuentas externas. En este sentido debe ser interpretado el salto en las expectativas promedio de los analistas financieros en relación con la tasa de cambio para finales de 2003. De acuerdo con el Boletín del Banco Central, *Focus*, las proyecciones de la tasa de cambio están por encima de 3,80 reales por dólar. Ese piso más elevado de la tasa de cambio permitiría una profundización de la tendencia de saldos comerciales expresivos, constituyendo un importante mecanismo para la reducción de la dependencia de capitales externos.

### ***El papel de los bancos internacionales en el financiamiento de los países emergentes***

En verdad, desde la crisis de los países asiáticos, en el segundo trimestre de 1997, se viene produciendo una abrupta contracción de los préstamos bancarios dirigidos a los mercados emergentes, lo que ilustra la naturaleza pro cíclica del mercado financiero internacional (v. gráfico 1). En fases de expansión los bancos invariablemente amplían sus créditos internacionales. Pero el peso de la deuda se torna gradualmente evidente, aumenta la aversión al riesgo y los bancos reducen los créditos. El flujo de préstamos para los países emergentes decididamente se ha secado. Esta actitud, que puede parecer correcta desde el punto de vista de las instituciones individuales, exagera la contracción de la liquidez general, convirtiéndose para los países en un férreo e insalvable obstáculo. La expansión de los préstamos bancarios para los países emergentes fue más pronunciada en Asia, seguida de los países de Europa oriental y América Latina. Gran parte de ese aumento estuvo relacionado con los préstamos a corto plazo: crecimiento de los créditos comerciales (*trade financing*), facilidades en el monitoreo y gestión de las exposiciones internacionales y mecanismos de arbitraje creados por la combinación de tasas de interés locales elevadas y regímenes de tasas de cambio fija o casi fija. Otra notable característica presente en la expansión de los préstamos bancarios para los países emergentes fue el aumento de la participación de los bancos europeos, particularmente en Asia y América Latina, acompañando la expansión de la IED y el comercio internacional de las corporaciones europeas. Esta expansión fue atribuida a una necesidad de diversificación regional, una vez que los bancos europeos, tradicionalmente, concentraban sus actividades en África, Europa oriental y Medio Oriente, así como a la búsqueda de mayores rendimientos de las actividades bancarias en la propia Europa, que presentó bajas tasas de crecimiento durante toda la década.

La expansión de los préstamos de los bancos norteamericanos fue mucho más modesta. Probablemente, esa actitud más cautelosa resulta de la experiencia de la crisis de la deuda de los países en desarrollo en el inicio de los años 80, cuan-

Gráfico 1

**Flujo de préstamos a los países emergentes (en millones de dólares)**

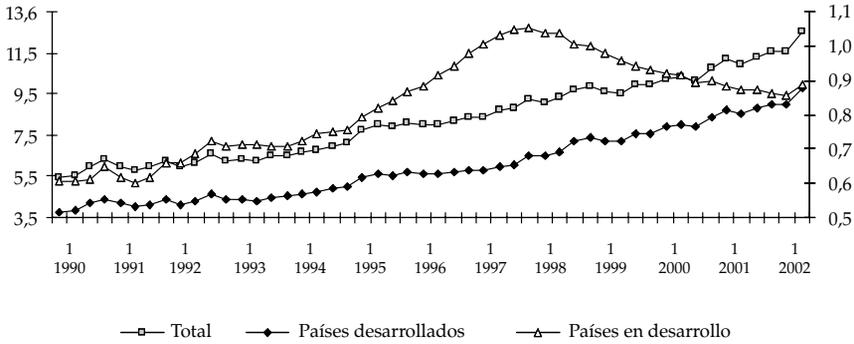
**Fuente:** Bank for International Settlements (BIS) ([www.bis.org](http://www.bis.org)).

do sus balances fueron dramáticamente comprometidos con los préstamos a los países latinoamericanos. En realidad, los bancos norteamericanos expandieron sus actividades entre 1992 y 1994, pero pasaron a reducirlas después de la crisis mexicana en diciembre de 1994. Los préstamos de bancos norteamericanos para los países latinoamericanos permanecieron relativamente contraídos desde entonces, fomentando las instituciones financieras operaciones en otras áreas tales como Asia, Africa, Europa central y Medio Oriente (Jeanneau/Micu, pp. 3-4). Entre el inicio de 1997 y el segundo trimestre de 2002, el volumen de créditos bancarios internacionales para los países desarrollados creció de 5,8 billones de dólares a 9,8 billones, un aumento de 69%. A la vez, los créditos para las economías emergentes cayeron continuamente (v. gráfico 2). En el mismo periodo, el volumen disminuyó de 1 billón de dólares a 887,9 millardos: se produjo una contracción de 159,4 millardos (16%), sobre todo por la no renovación de las líneas de crédito. Ello resultó en una concentración de los préstamos de los bancos internacionales en los países desarrollados, 78,2% del total para junio de 2002. Los países emergentes recibieron apenas 7% de las operaciones totales de crédito internacional de los bancos. Es evidente que los créditos para países emergentes constituyen una pequeña parte del mercado de préstamos bancarios internacionales.

En el tercer trimestre de 2001, la desaceleración de la economía mundial implicó una reducción en el volumen de crédito de los bancos internacionales (12,6 millardos de dólares), que contrajeron sus préstamos a Japón y a los países emergentes. En el cuarto trimestre, los bancos volvieron a expandir sus créditos internacionales en 230,9 millardos (v. cuadro 1). Los mercados emergentes

Gráfico 2

**Préstamos internacionales (en billones de dólares)**



Fuente: BIS.

recibieron apenas 1,4 millardos, pero fue el primer saldo positivo relevante en 14 trimestres consecutivos (con excepción de otro saldo de 1,2 millardos en el primer trimestre de 2000). Durante 2001 los préstamos bancarios tuvieron una expansión de 852,8 millardos, encabezados por los países europeos y por EEUU. La exposición a los mercados emergentes tuvo una contracción de 23,3 millardos y, para Japón, también de 23,3 millardos. Ese patrón se repitió en el primer trimestre de 2002, cuando los bancos contrajeron los créditos a los países emergentes en 2,9 millardos. En el segundo trimestre de 2002 hubo una pequeña expansión de los préstamos bancarios para los países en desarrollo (3,4 millardos, dirigidos a Corea, México, Polonia y Taiwán).

Esos datos parecen indicar que los bancos internacionales sirven de poco a los intereses de los países emergentes. Entre 1998 y 2001, se ha acumulado un flujo líquido negativo (salidas líquidas de recursos de los países) de 356,4 millardos (v. cuadro 2). Los países latinoamericanos todavía son deudores líquidos en 48,5 millardos. Brasil representa la más grande exposición de los bancos internacionales en los mercados emergentes. No es casual que el FMI haya resuelto aprobar otro paquete de ayuda al país (30 millardos en agosto de 2002) y que los bancos decidieran reducir sus posiciones en activos brasileños durante este año. En total, la disponibilidad líquida de las reservas de préstamos de los bancos internacionales dirigidos a los países emergentes, menos los depósitos de los agentes económicos de esos países en los mismos bancos resulta negativa en 209,4 millardos de dólares (v. cuadro 2). Eso significa que los países en desarrollo se tornaron prestadores líquidos de capital hacia el sistema bancario internacional.

Cuadro 1

**Activos externos de los bancos internacionales (en millardos de dólares)**

	Variación estimada y ajustada por la tasa de cambio										Stock	
	1997	1998	1999	2000	2001	2001 III	2001 IV	2002 I	2002 II	2002 II	% Total	
Países desarrollados	1.056,5	564,7	475,7	1.126,4	799,6	4,8	197,9	39,5	210,2	9.806,8	78,2	
Europa <sup>a</sup>	-	-	550,4	804,4	558,7	5,0	81,3	77,3	53,2	6.489,0	51,7	
Japón <sup>a</sup>	-	-	-252,4	-12,0	-23,3	-24,6	28,0	-52,3	22,0	516,3	4,1	
EEUU <sup>a</sup>	-	-	173,7	309,0	236,7	16,6	73,8	14,4	132,8	2.515,4	20,0	
Centros <i>offshore</i>	199,5	-172,3	-101,6	51,4	55,2	3,1	24,9	-7,3	24,3	1.542,8	12,3	
Países emergentes	76,7	-78,9	-68,0	-7,9	-23,3	-18,6	1,4	-2,9	3,4	887,9	7,0	
<b>Total<sup>b</sup></b>	<b>1.333,6</b>	<b>279,5</b>	<b>286,1</b>	<b>1.221,5</b>	<b>852,8</b>	<b>-12,6</b>	<b>230,9</b>	<b>46,9</b>	<b>242,8</b>	<b>12.539,8</b>	<b>100,0</b>	

a) no están disponibles datos comparables para 1997 y 1998; b) incluye créditos para organizaciones internacionales.

Fuente: BIS: *Quarterly Review*, 2/2000, 8/2000 y 8/2002.

Cuadro 2

**Activo y pasivo de los bancos internacionales con los mercados emergentes (en millardos de dólares)**

	Flujo								Stock
	1998	1999	2000	2001	2001 III	2001 IV	2002 I	2002 II	2002 II
<b>Países emergentes</b>									
Activo <sup>a</sup>	-78,7	-68,0	-7,9	-23,3	-18,6	1,4	-2,9	3,4	887,9
Pasivo <sup>b</sup>	-17,3	32,6	140,1	23,1	-15,0	-27,6	-8,6	-4,6	1.097,3
Flujo líquido <sup>c</sup>	-61,4	-100,6	-148,0	-46,4	-3,6	29,0	5,7	8,0	-209,4
<b>Asia</b>									
Activo <sup>a</sup>	-36,9	-18,3	-28,8	-7,0	-5,3	0,4	-2,1	0,9	277,0
Pasivo <sup>b</sup>	16,2	25,9	64,2	4,0	-13,7	-9,6	8,6	-3,0	371,2
Flujo líquido <sup>c</sup>	-53,1	-44,2	-93,0	-11,0	8,4	10,0	-10,7	3,9	-94,2
<b>América Latina</b>									
Activo <sup>a</sup>	-8,0	-16,0	14,0	-3,5	-9,6	-4,2	-2,5	-4,7	281,2
Pasivo <sup>b</sup>	-15,2	13,8	9,4	-1,9	1,7	-11,8	-16,2	-1,5	232,7
Flujo líquido <sup>c</sup>	7,2	-29,8	4,6	-1,6	-11,3	7,6	13,7	3,2	48,5
<b>Brasil</b>									
Activo <sup>a</sup>	-10,2	-8,9	9,5	0,9	-1,1	-2,2	1,0	-2,4	95,6
Pasivo <sup>b</sup>	-8,4	2,2	-4,6	0,4	4,9	-4,1	1,4	-3,8	45,7
Flujo líquido <sup>c</sup>	-1,8	-11,1	14,1	0,5	-6,0	1,9	-0,4	1,4	49,9

a) el activo de los bancos internacionales está compuesto fundamentalmente por préstamos. Un aumento en el activo representa una entrada de capital en el país emergente; b) el pasivo de los bancos internacionales está compuesto principalmente por depósitos. Un aumento en el pasivo representa una salida de capital del país emergente; c) activo menos pasivo.

Fuente: BIS: *Quarterly Review*, 3/2001, 3/2002, 9/2002 y 12/2002.

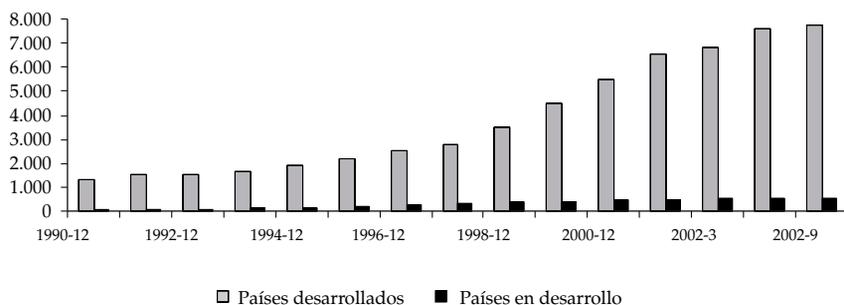
La inadecuación de los bancos internacionales como fuente de financiamiento del desarrollo se revela también en los programas de privatización bancaria en la periferia. En vez de fortalecer sus sistemas nacionales de crédito (públicos y privados), los gobiernos se entregaron a la promesa utópica de la supuesta mayor eficiencia de los extranjeros, o a la quimera de que contarían con liquidez garantizada en moneda fuerte en caso de una crisis en la balanza de pagos. Los asiáticos en 1997-1998 y los brasileños y argentinos en 2001 y 2002 verificaron que la banca extranjera no aumenta la eficiencia de los sistemas, pues se adapta rápidamente a las prácticas predominantes en los mercados domésticos, y no amplía las fuentes de financiamiento a largo plazo. Los bancos extranjeros se mostraron como una fuente suplementaria de presiones en las crisis cambiarias, al buscar proteger sus patrimonios de las devaluaciones y constituir importantes posiciones especulativas en los mercados a la vista y derivados (Farhi). Además, la ilusión de contar con financiamiento de emergencia durante las crisis cambiarias por parte de los bancos internacionales, instrumento con el cual defenderían sus inversiones, fue rápidamente desecha. En la Argentina, algunos bancos decidieron garantizar apenas el capital invertido; los pasivos –depósitos– superiores al capital fueron entregados a su propia suerte; otros bancos simplemente abandonaron el país. En Brasil, varios bancos redujeron de manera pronunciada sus posiciones en activos brasileños (títulos públicos o privados y créditos comerciales, mientras otros vendieron sus activos en el país).

### ***El mercado internacional de deuda para los países en desarrollo***

Entre fines de 1997 y septiembre de 2002, el volumen de deuda internacional se disparó de 3,5 a 8,7 billones de dólares, un crecimiento de 152%. La masa de títulos estuvo fundamentalmente concentrada en los países desarrollados, que emitieron 88% del total de papeles. El volumen de títulos de deuda captados por los países en desarrollo saltó de 340,3 a 532,2 millardos de dólares, una expansión de 56,4%. Los títulos emitidos por los países emergentes sumaron apenas 6% del total (v. gráfico 3).

En los flujos, a pesar de la caída ocurrida en el volumen de nuevas emisiones durante el tercer trimestre de 2001, durante este año hubo un crecimiento de 9% en el mercado internacional de títulos de la deuda. Los mercados emergentes emitieron 45,4 millardos de dólares, algo superior al promedio de años anteriores. Aún verificamos que los países latinoamericanos sufrieron de fuerte restricción de los inversionistas en el segundo trimestre de 2002, cuando las emisiones líquidas fueron negativas en 3,1 millardos. Como en los años 70 y 80, los mercados internacionales privados –bancario y de deuda– mostraron que

Gráfico 3

**Volumen de deudas en el mercado internacional (en millardos de dólares)**

Fuente: BIS.

no pueden proveer una previsible y persistente fuente de recursos para el financiamiento del desarrollo. El funcionamiento de esos mercados es pautado por movimientos erráticos acordes con las expectativas de los inversionistas y del arbitraje y, por lo tanto, guiado por el lucro financiero de corto plazo, sujeto a brotes de euforia y pesimismo.

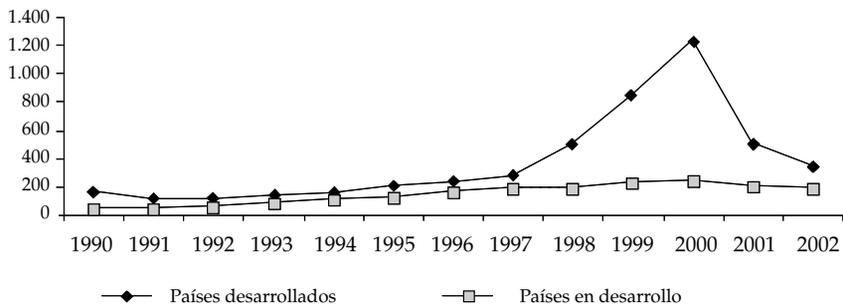
***La inversión extranjera directa para los países periféricos***

El volumen global de la IED creció continuamente durante la década de los 90: saltó de 1,9 billones de dólares en 1990 a 6,8 billones en 2001. En los países en desarrollo, el total de IED pasó de 485 millardos a 2,2 billones, en el mismo periodo. Eso representó un aumento en la participación de las economías en desarrollo de 26% a 34% del inventario mundial. En los flujos, el auge se produjo durante 2000, cuando alcanzaron 1,4 billones, estando 1,2 billones dirigidos a los países desarrollados y 238 millardos a los países en desarrollo (v. gráfico 4). Con todo, gran parte de la IED consistió en operaciones de fusiones y adquisiciones de empresas, que representan intercambios patrimoniales, sin generar ampliación de la capacidad productiva. Las operaciones de fusiones y adquisiciones correspondieron a 79,2% del flujo total de IED efectuada en 1998; 72,1% en 1999; 78,1% en 2000; y 84% en 2001. La participación de esas operaciones en los mercados emergentes fue relativamente menor, en torno de 30% a 40%.

Con la desaceleración de la economía mundial y la reducción de 47,5% en el valor de las fusiones y adquisiciones entre empresas de diferentes países, los flujos de IED declinaron 50,7% en 2001. Los ingresos de IED en las economías

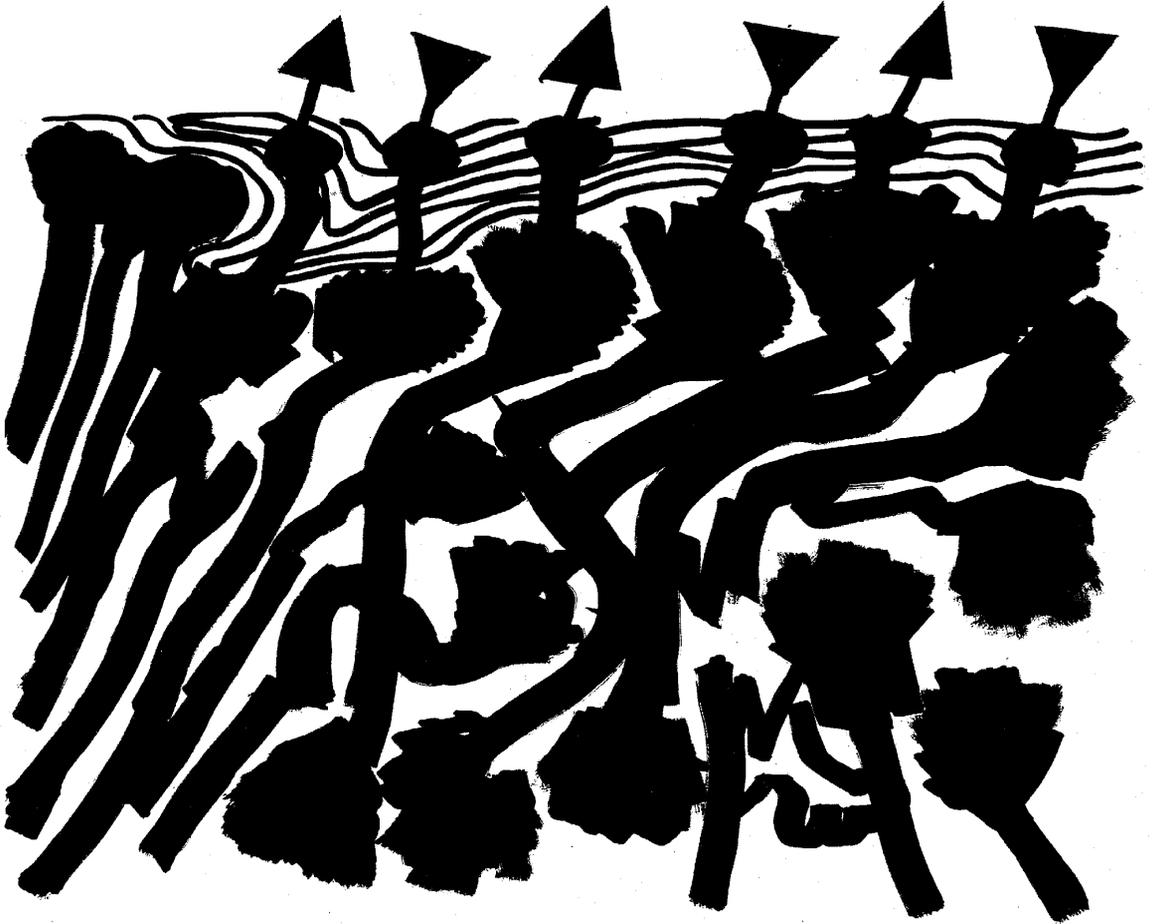
desarrolladas se redujeron en 59%; en las economías en desarrollo la caída fue menor, de 14%. La Unctad ha estimado que esa tendencia debe persistir en 2002. El flujo mundial de la IED debe caer a 534 millardos, un descenso de 27%. De la misma forma, la reducción será más acentuada en los países desarrollados (31%) que en los países en desarrollo (23%). La incertidumbre en torno de las perspectivas de crecimiento de las tres principales áreas económicas y la serie de fraudes contables, que redujeron la confianza de los inversionistas en los mercados de capitales, minaron la confianza empresarial con fuerte impacto en las operaciones de fusiones y adquisiciones, y en los planes de inversiones de las corporaciones transnacionales. La reducción de la IED torna más incierto el financiamiento de la balanza de pago de los países emergentes e implica menores fuentes de recursos para la inversión productiva.

Gráfico 4  
**Flujo de inversión extranjera directa (en millardos de dólares)**



Fuente: Unctad 2002a. Los datos para 2002 representan un estimado (Unctad 2002b).

En resumen, la retracción en los flujos internacionales de préstamos bancarios, de deuda y de IED para los países emergentes parece evidenciar que el proceso de globalización financiera no se encuentra simplemente en una fase de contracción del ciclo. Por el contrario, indica el surgimiento de una nueva forma de inserción de los países emergentes, que afecta bastante las probabilidades de que el déficit en cuenta corriente sea financiado por los inversionistas internacionales. Así, a partir de 2000 el conjunto de los países emergentes pasó a presentar superávits en cuenta corriente, liderados por los países asiáticos y los productores de petróleo. Desde entonces sólo los países latinoamericanos y los que se encuentran en transición (Europa central y oriental) presentaron un déficit en cuenta corriente, tornando cada vez más difícil el financiamiento. Esto



significa que los países deficitarios deben realizar el ajuste externo lo más rápido posible a fin de reducir la dependencia de los flujos internacionales de capitales, altamente volátiles, y en consecuencia, disminuir la inestabilidad de sus cuentas externas, lo que impone nuevos desafíos para sus políticas macroeconómicas.

### ***Reciclaje de la liquidez internacional y sistema financiero doméstico***

El comportamiento de los mercados de títulos y de préstamos demuestra que el reciclaje estable y anticíclico de la liquidez –en el cual no hay en principio ninguna especie de automatismo– es un elemento fundamental para el funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional. Entregados a la propia lógica, los mercados financieros están sujetos a brotes de euforia y pesimismo. Se impone, por lo tanto, la necesidad de acceso a un prestamista de última

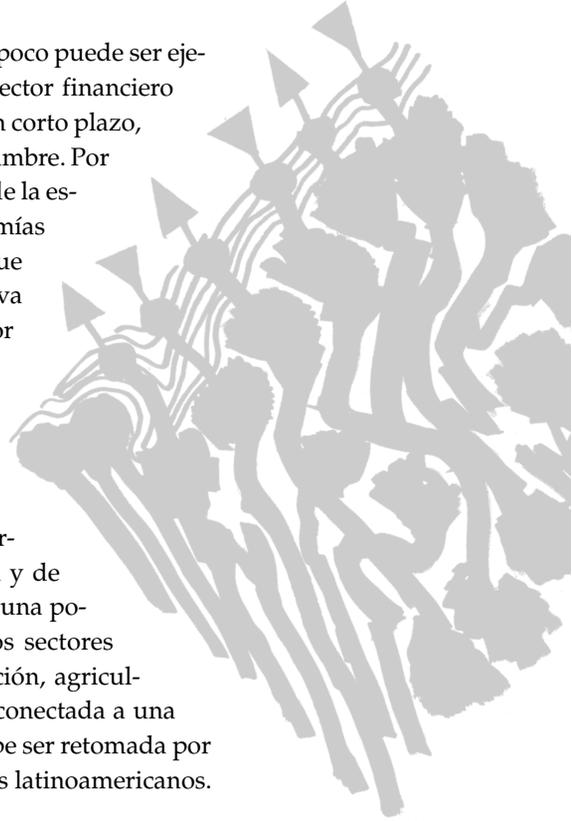
instancia y a la capacidad para ejecutar políticas anticíclicas. No obstante, el establecimiento de un prestamista de última instancia para las economías emergentes, en el contexto de una nueva arquitectura financiera internacional, destinada a actuar en forma anticíclica, parece remota. Se restituye entonces la necesidad de una alternativa para el financiamiento del desarrollo. Bacha sugiere:

Ampliar y profundizar los mercados financieros domésticos, haciendo el proceso de inversión menos dependiente del financiamiento externo. Como es la única alternativa en manos de los ejecutores de las políticas domésticas, vale la pena explotarla un poco más. En primer lugar, la necesidad consiste en dar un financiamiento local de larga duración, que no es lo mismo que aumentar la tasa doméstica de ahorro. Por lo menos inicialmente, las relaciones más profundas de crédito y débito no se expresan de modo necesario en una tasa de ahorro doméstico más alta, conforme sería sugerido por un esquema macroeconómico clásico en el que la inversión es restringida por el ahorro. Si la economía está en recesión, aumentar el ahorro puede aumentar el desempleo y sofocar aún más el incentivo para la inversión. El problema real es cómo movilizar y canalizar los ahorros acumulados y potenciales para emprendimientos a largo plazo. En segundo lugar, apalancar las finanzas locales no significa profundizar y ampliar los mercados financieros domésticos. Con el perdón de la palabra, la «exportabilidad» de la producción es igualmente importante. La cuestión principal es una reducción de la vulnerabilidad financiera externa, conforme se expresa, por ejemplo, por la razón entre la deuda externa y la fracción exportable del PIB. En principio, la reducción puede ser alcanzada, sea mediante la sustitución de la deuda externa por la deuda interna a largo plazo, sea por un aumento del grado de exportabilidad de la economía.

Se vuelve a colocar, entonces, la vieja y eterna cuestión brasileña y latinoamericana: la tradicional incapacidad del sistema financiero doméstico de proveer crédito a largo plazo. La integración a los flujos financieros internacionales privados indujo la entrada de capitales a corto plazo, atraídos por la elevada rentabilidad de los activos financieros domésticos (privatización y empresas subvaluadas); el aumento del endeudamiento privado en el exterior (a través de bonos, papeles, *commercial papers*, préstamos sindicalizados, etc.) y la entrada de bancos extranjeros. El resultado es un ciclo corto de endeudamiento externo con elevados costos y plazos reducidos. En lugar de favorecer una formulación más adecuada de las políticas de financiamiento, asegurar el desarrollo de fuentes de financiamiento a mediano y largo plazo, destinadas a la acumulación productiva, se desorganiza aún más el sistema de financiamiento doméstico.

El problema del financiamiento de la acumulación productiva y de la construcción de una intermediación eficiente y menos vulnerable a la especulación financiera interna y externa está presente en el contexto de los países emergentes, sobre todo latinoamericanos. La recuperación de la capacidad de financiamiento de las economías en desarrollo, esencial para retomar el crecimiento, no puede ser solucionada exclusivamente por el sector externo debido a la gran volatilidad de los movimientos de capitales a corto plazo. Probablemente servirían para ese propósito si los países en desarrollo utilizaran algunos mecanismos de control del capital para monitorear el volumen y la maduración de los flujos con las

necesidades económicas domésticas. Tampoco puede ser ejecutada, en forma independiente, por el sector financiero privado, debido a su tendencia a operar en corto plazo, en condiciones de inestabilidad e incertidumbre. Por consiguiente, una vez más la adecuación de la estructura de financiamiento de las economías en desarrollo pasa por el Estado, por lo que las inversiones de reconversión productiva se producirían solo en las empresas mejor situadas en el mercado y con mayor capacidad de autofinanciamiento (Cintra). En otras palabras, el desarrollo económico requiere de la definición de las políticas financiera y crediticia para apalancar las empresas productivas, en forma articulada con una política industrial y de desarrollo social. Bajo ese punto de vista, una política de financiamiento, que estimule los sectores prioritarios (nuevas tecnologías, exportación, agricultura, pequeña y mediana empresa, etc.), conectada a una planificación a mediano y largo plazo, debe ser retomada por los países en desarrollo, sobre todo por los latinoamericanos.



### **Referencias bibliográficas**

- Bacha, Edmar: «Do Consenso de Washington ao Dissenso de Cambridge» en *Valor Econômico*, Caderno «Eu & Fim de Semana», San Pablo, 27/9/2002, p. 11.
- Bank for International Settlements - BIS: *Quarterly Review*, 2/2000, 3/2001, 3/2002 y 9/2002, Basilea, <<http://www.bis.org>>.
- Barros, José Roberto Mendonça de, Mónica Baer, Tereza Maria Fernandez Dias da Silva y Marcos Antônio Macedo Cintra: *Negociações Internacionais em Serviços Financeiros*, Bolsa de Valores de São Paulo / Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia, San Pablo, 2002, <<http://www.bovespa.com.br>>.
- Cintra, Marcos Antônio Macedo: *Uma Visão Crítica da Teoria da Repressão Financeira*, Editora da Unicamp / Fapesp, Campinas-San Pablo, 1999.
- Farhi, Maryse: «Dinâmica dos Ataques Especulativos e Regime Cambial» en *Revista Economia e Sociedade* N° 17, IE / Unicamp, Campinas, 2001, pp. 55-79.
- Jeanneau, Serge y Marian Micu: «Determinants of International Bank Lending to Emerging Market Countries», BIS Working Papers N° 112, Bank for International Settlements / Monetary and Economic Department, Basilea, 2002, <<http://www.bis.org>>.
- Unctad: *World Investment Report: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra, 2002a.
- Unctad: *Unctad Predicts 27% Drop in FDI Inflows this Year: China May Outstrip U.S. as World's Largest FDI Recipient*, United Nations Conference on Trade and Development, TAD / INF / PR63, Ginebra, 2002b.

# ***Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad***

*En Chile, durante la dictadura se produjeron diversas modernizaciones. Muchas constituyen logros permanentes para las estrategias democráticas de desarrollo, sin embargo el crecimiento entre 1973 y 1989 fue mediocre y la distribución del ingreso se deterioró notablemente. Las reformas adolecieron de fallas con efectos sobre el crecimiento potencial y el bienestar social. En los años 90, los gobiernos de la Concertación impulsaron reformas a las reformas, con el objetivo de introducirles pragmatismo. Se procuró disminuir la vulnerabilidad frente a un entorno externo de creciente volatilidad. El resultado fue que hubo una expansión vigorosa de la capacidad productiva, junto con la significativa reducción de la pobreza.*

**Ricardo Ffrench-Davis**

**E**n este artículo hacemos un breve recuento de los rasgos más sobresalientes de la economía chilena en el régimen de Augusto Pinochet (1973-1990) y en los dos gobiernos democráticos de la década de los 90.

---

**Ricardo Ffrench-Davis:** asesor regional principal de la Cepal; profesor de Economía de la Universidad de Chile, Santiago.

**Palabras clave:** reformas económicas, desarrollo, neoliberalismo, Chile.

**Nota:** Las opiniones expresadas en este artículo son de mi exclusiva responsabilidad. Las reformas y estrategias económicas de Chile las examinamos en detalle en *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad en Chile; tres décadas de política económica*, Dolmen Ediciones, Santiago, 2ª ed., 2001; y en *Economic Reforms in Chile: From Dictatorship to Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2002.

---

### ***La estrategia neoliberal, 1973-1990***

Las preocupaciones iniciales del gobierno dictatorial de Pinochet se encaminaron a controlar los desequilibrios macroeconómicos y en particular la hiperinflación heredada (600% en 1973); luego, la argumentación se trasladó al terreno de las ineficiencias del sistema económico imperante, de acuerdo con el discurso neoliberal que en los años siguientes se popularizó internacionalmente. A medida que un grupo ultra-neoliberal ampliaba su poder hasta hegemonizar la conducción de la política pública, se fue extremando la gama y profundidad de los cambios estructurales.

Las principales reformas fueron: eliminación de los controles de precios; apertura indiscriminada de las importaciones; liberalización del mercado financiero, tanto en términos del acceso de nuevas instituciones como de las tasas de interés y de la asignación del crédito, seguida a fines de la década de una amplia liberalización de los flujos internacionales de capitales; reducción del tamaño del sector público y restricciones del accionar de empresas del sector; devolución a sus antiguos propietarios de empresas y tierras expropiadas; privatización de empresas públicas tradicionales; supresión de la mayoría de los derechos sindicales existentes al inicio del régimen; y una reforma tributaria que junto con eliminar algunas distorsiones (p. ej., los efectos en cascada del impuesto a las ventas, al reemplazarlo por el impuesto al valor agregado), redujo fuertemente la participación de los tributos directos y de mayor progresividad. El papel tradicional del Estado como empresario, promotor de la inversión y la industrialización, debía reducirse en el más breve plazo posible para que estos procesos resultaran exclusivamente de las decisiones tomadas por los agentes privados en mercados liberados y abiertos al exterior.

La aplicación de esta estrategia se vio perturbada por dos factores fuertemente gravitantes en la economía chilena durante la mayor parte de la década de los 70: una inflación altísima, que una política de estabilización monetarista tuvo grandes dificultades para controlar; y el primer *shock* del petróleo, que junto con el fuerte deterioro del precio del cobre en 1975 generó condiciones muy adversas en la balanza de pagos. En los primeros 12 meses que siguieron al golpe militar, la tasa de uso de los recursos se había recuperado. La disciplina laboral impuesta mediante la represión sindical, la puesta al día de precios y tarifas atrasadas, la devaluación cambiaria, un fuerte aumento de la inversión pública y un elevado precio del cobre, removieron cuellos de botella que obstaculizaban el mayor uso del PIB potencial. Un alza del precio del cobre en 1973-1974 compensó con creces el aumento del gasto en importaciones de petróleo,

con un mejoramiento de los términos del intercambio equivalente a 5% del PIB en 1974 respecto de 1972. Estas condiciones permitieron una disminución de la inflación a 370% en 1974. Sin embargo, el precio del cobre descendió fuertemente durante el segundo semestre de ese año, en tanto que el *shock* petrolero subsistió, con un efecto negativo equivalente a 6,4% del PIB en 1975 respecto de 1972. Este fuerte impacto, unido a la persistencia de la inflación, llevaron al Gobierno a iniciar un fuerte ajuste basado en la reducción de la demanda agregada-liderada por contracción fiscal y monetaria, y una devaluación cambiaria significativa.

A poco andar, la actividad económica empezó a disminuir, con un brusco descenso de las importaciones y un aumento de las exportaciones no tradicionales. Una vez más quedó en evidencia la intensa y rápida respuesta del saldo comercial a grandes *shocks* de la demanda agregada. Lo novedoso para Chile fue la fuerza del aumento del volumen de las exportaciones (v. cuadro 1). Ello fue resultado de cuatro efectos: una devaluación real muy intensa, capacidad instalada exportadora generada en años precedentes, remoción de cuellos de botella en el sector y una gran reducción de la demanda interna (v. Ffrench-Davis 1979). La inflación, en cambio, no respondió con igual presteza. La indexación existente y expectativas inerciales implicaron que la restricción de la demanda agregada impactara principalmente sobre el nivel de actividad. Por tres años, la tasa de inflación se mantuvo cerca de 300%, reduciéndose solo después de mediados de 1976 cuando, además del control monetario, el Gobierno recurrió a otros mecanismos de estabilización (Foxley; Ramos 1978). Uno de los mecanismos fue muy peculiar, pues consistió en una desindexación implícita vía manipulación del Índice de Precios al Consumidor, el que se subestimó mes tras mes entre 1976 y 1978 (v. Cortázar/Marshall); otro mecanismo consistió en revaluaciones cambiarias publicitadas profusamente (v. Ffrench-Davis 2001, cap. 4).

La caída brusca del PIB en 1975 primero, de 17%, y luego la gradualidad de la recuperación, implicaron una elevada subutilización promedio del PIB potencial entre 1975 y 1979. El predominio de políticas contractivas de la demanda agregada por sobre políticas reasignadoras del gasto y de la producción, explica la significativa subutilización de la capacidad productiva. Su contrapartida fue un elevado desempleo, salarios deprimidos, numerosas quiebras y el desaliento de la formación de capital. Sin embargo, al ser muy profunda la recesión inicial, el país estuvo en condiciones de sostener una recuperación por varios años, con tasas significativas de aumento del PIB efectivo, a pesar de que el PIB potencial se elevaba lentamente. A partir de la notoria recuperación se generó una imagen de éxito económico y financiero, con la cual se enfrentó el

Cuadro 1

**Composición y evolución de las exportaciones, 1960-2000**

	% del PIB	Crecimiento porcentual	Composición	
			Cobre	No cobre
1960-1970	12,0	3,6	69,5	30,5
1971-1973	10,0	-4,2	74,4	25,6
1974-1981	20,7	13,6	53,8	46,2
1982-1989	28,3	7,8	45,8	54,2
1990-2000	37,2	9,3	39,2	60,8
1960-2000	23,5	7,3	54,1	45,9

**Fuente:** Banco Central de Chile. Participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB y crecimiento anual, según cuentas nacionales en pesos constantes de 1986. La composición se calculó con base en las exportaciones de bienes, en dólares corrientes.

plebiscito de 1980 que institucionalizó el régimen autoritario. Algo similar ocurrió en los años 80, con el ciclo iniciado en la crisis de 1982-1983, para ser seguida de una recuperación y terminar el periodo en plena expansión económica, copando en 1989 la capacidad productiva potencial.

En 1979 se pasó a una nueva etapa de automatismo, cuando el Gobierno adoptó plenamente el enfoque monetario de la balanza de pagos. Había logrado un superávit fiscal y un régimen de libre importación, con un arancel uniforme de 10%. En ese marco congeló el tipo de cambio nominal. Con ello se esperaba anclar a la economía nacional al ritmo de la inflación internacional, que aunque entonces era de dos dígitos, representaba solo un tercio de la tasa interna de 36% anual. Esta política fue apoyada por un intenso endeudamiento externo, que cubrió con exceso, hasta 1981, una brecha externa en expansión. Hubo éxito en cuanto a frenar la inflación, pues a inicios de 1982 estaba situada en el nivel internacional. Pero, una vez más en la historia económica de Chile, se desestimó la gravedad de otros desequilibrios macroeconómicos gestados durante la estabilización de los precios, descuidándose el equilibrio externo y la inversión en capital físico y humano. Desde 1979, el tipo de cambio real perdió un tercio de su poder adquisitivo, la deuda externa se duplicó, el auge exportador retrocedió en 1981-1982 y el déficit en cuenta corriente se empinó a 21% del PIB de 1981<sup>1</sup>.

1. Cifra calculada con el tipo de cambio de 1976-1978. Con el tipo atrasado de 1981, el déficit es 14,5% del PIB. Recuérdese que el valor del PIB en dólares corrientes fue de 15.400 millones de dólares en 1978, 32.600 millones en 1981 y 19.800 millones en 1983. Dada la enorme volatilidad en esos años, para hacer comparaciones intertemporales y orientar decisiones de políticas anticíclicas, es aconsejable «normalizar» por el tipo de cambio.

Detrás de estos desequilibrios hubo un grave error de diagnóstico. El Gobierno presumió que, dado que tenía un superávit fiscal y el endeudamiento externo se realizaba entre agentes privados, no era posible una crisis cambiaria. Por segunda vez en una década, la economía chilena se vio afectada por una crisis recesiva de magnitud considerable, la mayor de toda América Latina: en 1982-1983 el PIB cayó 14% (v. cuadro 2).

Cuadro 2

**Comparación de variables macroeconómicas clave, 1959-2001<sup>a</sup>**

Variable	Durante el gobierno de:						
	Alessandri '58-'64	Frei '64-'70	Allende '70-'73	Pinochet '73-'90	Aylwin '90-'94	Frei T. '94-'00	Lagos '00-'01
Crecimiento del PIB <sup>b</sup>	3,7	4,0	1,2	2,9	7,7	5,6	3,6
Crecimiento exportaciones <sup>c</sup>	6,2	2,3	-4,2	10,6	9,6	9,4	7,9
Tasa de inflación <sup>d</sup>	26,6	26,3	293,8	79,9	17,7	6,1	3,6
Tasa de desempleo	5,2	5,9	4,7	18,1 <sup>e</sup>	7,3	7,4 <sup>e</sup>	10,3 <sup>e</sup>
Salario real (1970=100)	62,2	84,2	89,7	81,9	99,8	123,4	135,7
Inversión bruta fija (% del PIB) <sup>f</sup>							
En pesos de 1986	-	-	-	18,0	24,6	30,0	26,7
En pesos de 1977	20,7	19,3	15,9	15,6	19,9	24,1	22,4
Superávit del gobierno general (% del PIB)	-4,7	-2,5	-11,5	0,3	1,7	1,2	-0,1

a) Tasas acumulativas anuales de crecimiento del PIB y exportaciones; tasas anuales promedio en inflación y desempleo. b) Hasta 1985, en pesos de 1977; para 1986-1999, en pesos de 1986; para 2000-2001 en pesos de 1996. c) Exportaciones de bienes y servicios en pesos de 1977 para 1959-1985, y en pesos de 1986 para 1985-2000. d) Diciembre a diciembre. e) Incluye los programas de empleo; la cifra sin ellos es 13,3% en 1974-1989, y 7,3% en 1994-1999 y 9,2 en 2000.

Fuentes: Banco Central de Chile y Dipres; Larraín/Vergara; Marcel/Meller.

Con la crisis los sectores productivos, incluida la agricultura, la industria y la construcción enfrentaron quiebras masivas. Se generalizó el descontento político y las manifestaciones de oposición a una dictadura que había sido férrea proliferaron, incluso entre quienes habían apoyado las reformas.

El poder del Gobierno se debilitó, con lo cual se vio obligado a rectificar su estrategia en varios sentidos. El clima de descontento y de protesta hizo posible la reconstitución de algunos movimientos sociales que habían estado muy desarticulados, especialmente el sindicalismo y los partidos políticos de centro e izquierda. En el ámbito económico, se hicieron varios ajustes que, entre otros, incluyeron sucesivas devaluaciones, la reintroducción de cierta protección arancelaria, regulación más estricta del sistema financiero, estatizaciones de la deud-

da privada, renegociación de los vencimientos de los créditos externos con los acreedores bancarios y ayudas financieras masivas al sector privado. El Gobierno cedió ante presiones empresariales para que adoptase una estrategia más pragmática, que estuvo sesgada en favor de medidas notoriamente ventajosas para sectores de altos ingresos, incluidos subsidios voluminosos; en cambio, se mantuvo una posición dura frente a las organizaciones laborales y populares. Su consecuencia fue un deterioro adicional en la distribución del ingreso (v. Ffrench-Davis 2001, cap. 9).



A partir de 1986 se inició una recuperación fuerte y sostenida de la actividad y del producto interno. En 1986-1987, la recuperación se efectuó en un marco macroeconómico sostenible. En el bienio siguiente, la situación se modificó, acelerándose la expansión de la demanda y de la actividad económica, lo que culminó con un sobrecalentamiento de la economía en 1989, cuando se alcanzó una tasa de aumento del PIB de 10%. La desviación respecto a una expansión prevista del orden de 5% anual en 1988-1989 estuvo asociada a un aumento de la demanda agregada, resultante de expansión monetaria, reducción de la tributación, rebaja arancelaria y cierto atraso del tipo de cambio que abarataron

las importaciones. Este proceso se apoyó en un notable mejoramiento de los términos del intercambio (precio del cobre) observado en 1988-1989 y en la capacidad instalada disponible entonces.

La década de los 80 llegó a su fin con una economía con una alta tasa de utilización de su capacidad productiva, sin embargo, exhibiendo algunos desequilibrios sustanciales. Durante el bienio 1988-1989, una serie de variables macroeconómicas mostraban tendencias inconsistentes a mediano plazo. La demanda agregada había crecido en el bienio velozmente, 22%; el PIB había aumentado 18%. El volumen de las exportaciones aumentó vigorosamente en el bienio, pero las importaciones se expandieron aún más rápido. La brecha entre gasto y producción fue cubierta por el mejoramiento de los términos del intercambio, que alcanzó 5% del PIB en 1989 respecto de 1987. La producción, a su vez, pudo crecer tan fuertemente gracias a la existencia de capacidad ociosa. La capacidad productiva se expandió menos de 8% en el bienio, copándose entonces la capacidad instalada y registrándose un recalentamiento de la economía. Ello se expresó en una significativa aceleración de la inflación y en un deterioro del sector externo. La inflación anual llegó a 23%, a comienzos de 1990, con lo que duplicó la tasa de 1988<sup>2</sup>.

Las reformas tuvieron importantes efectos sobre la estructura productiva. La liberalización comercial aplicada simultáneamente con la política de estabilización monetarista indujo una depresión que se manifestó en una caída de 26% de la producción industrial en 1975. A pesar de numerosas quiebras, el sector logró recuperarse sobre la base de un aumento en la productividad de las empresas que sobrevivieron y la expansión dinámica de las exportaciones. En promedio, entre 1969-1970 y 1978, mientras la producción industrial creció sólo 0,2% al año, las exportaciones del sector lo hicieron en 15% (Vergara), con una gran heterogeneidad. Junto con ramas que exhibieron un notable dinamismo productivo y exportador, muchas no lograron sobrevivir. La fuerte tasa de mortalidad empresarial no puede atribuirse necesariamente a ineficiencias amparadas en la estrategia de desarrollo anterior. De hecho, después de 1973, la larga recesión, tasas de interés reales con una media de 38% anual y la liberalización acelerada de las importaciones con revaluaciones cambiarias fueron determinantes de esa mortalidad empresarial. La industria perdió participación en el PIB de manera notable. En cambio, las exportaciones fueron escalan-

---

2. Es la tasa de inflación en los 12 meses terminados en enero de 1990. La tasa anualizada del alza del IPC registrada entre agosto de 1989 y enero de 1990 se empinó a 31%.

do posiciones, en particular las no tradicionales, las cuales, comprendiendo el sector industrial, entre 1974 y 1980 elevaron su participación en el total de exportaciones de 10% a 24%. En los años 80, esta incidencia siguió creciendo hasta llegar a 30% en 1989. Ello fue el resultado de que, entre 1974 y 1989, las exportaciones no tradicionales aumentaron un promedio anual de 13%, cifra sin duda muy significativa.

En la fisonomía renovada del sector empresarial destaca en particular el surgimiento de nuevos grupos, más innovadores y competitivos. Es cierto que se dieron muchas de las condiciones clásicas para tal desarrollo, como la «corrección» de algunos precios (en especial, la depreciación cambiaria en los años 80, y la reducción de costos de insumos importables), la baja sustancial de salarios reales, la desregulación de los mercados, las garantías para la propiedad privada, la eliminación de la mayoría de los derechos sindicales, etc.

Debe tomarse nota, no obstante, que la «corrección de precios» fue muy contradictoria hasta 1982. En la ortodoxia neoliberal no se contemplaba que la liberalización del mercado de capitales llevara las tasas de interés reales a un promedio de 38% anual, o que la liberalización del comercio exterior fuera acompañada de una apreciación cambiaria sostenida, como ocurrió entre 1979 y 1982. Y tampoco se contemplaba que se estimulara el crecimiento del sector privado con una violenta restricción de la demanda agregada como la que se dio en 1975-1976 y en 1982-1983. Todo esto puede contribuir a explicar por qué la modernización estuvo asociada a un crecimiento económico bajo, de solo 2,9% entre 1974 y 1989, y que la tasa de inversión promedio fuese notoriamente inferior a la de los años 60.

***La historia  
de 1988-1989  
habría sido  
muy diferente  
con un mercado  
del cobre  
«normal»***

Al término del gobierno militar, como muchas otras veces en la historia de Chile, la política económica se dejó llevar por el impulso de mejoras transitorias en el precio del cobre. Durante su último bienio, gozó de un notable nivel. Nadie serio puede negar que la historia de 1988-1989 habría sido muy diferente con un mercado del cobre «normal» durante esos años. Era evidente que luego los precios externos tenderían a deteriorarse, lo que empezó a observarse hacia mediados de 1989. Por lo tanto, el régimen de Pinochet, al final entregaba una economía con un gran impulso exportador y una fracción del sector productor modernizada; sin embargo, la modernización aún no alcanzaba a la mayoría de las empresas y la economía requería de urgentes ajustes, pues presentaba notorios desequilibrios macroeconómicos.

En lo distributivo predominaba una situación de desigualdades sociales mucho más intensa que la de dos décadas atrás. En el plano político los movimientos sociales y partidos democráticos pudieron conquistar el retorno a la democracia, aun dentro de las reglas del juego que había impuesto unilateralmente la dictadura. Luego del triunfo de la oposición en el plebiscito de octubre de 1988 y de las elecciones presidenciales de diciembre de 1989, Patricio Aylwin asumió el poder en marzo de 1990.

### ***Democracia, reformas a las reformas y desarrollo, 1990-2000***

La década de los 90 estuvo marcada por las administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia, que asumieron la conducción del país en 1990 con los sucesivos gobiernos de Aylwin (1990-1994) y de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000). Ambos dieron forma a uno de los periodos de mayor prosperidad de la historia económica de Chile, con una tasa de crecimiento promedio anual de 7% que se sostuvo entre 1989 y 1998, marcando un claro quiebre en la tendencia histórica de expansión del PIB, asociado a una alta formación de capital, y a un ambiente de estabilidad generalizado hasta 1998<sup>3</sup>.

La nueva administración concentró sus esfuerzos en estabilizar la economía después del *boom* electoral de 1988-1989; y en lograr imprimir un crecimiento más vigoroso, estable y sostenible del PIB. Ello requería, entre otros esfuerzos, incrementar la tasa de inversión, aplicar un manejo macroeconómico que lograra equilibrios sostenibles y reducir la vulnerabilidad ante *shocks* externos, y dar respuesta a las demandas sociales más urgentes, permitiendo así que un mayor sector de la población se beneficiara del proceso de modernización económica. Con ello, se procuraba conciliar equilibrios macrosociales y macroeconómicos, e instaurar una política económica que resultase legítima en el nuevo marco democrático.

Los gobiernos de la Concertación decidieron evitar los cambios radicales en las políticas económicas vigentes y buscaron «un cambio en continuidad», rompiendo así con la tradición de varios gobiernos precedentes, caracterizada por su naturaleza refundacional. Para lograr este objetivo, el gobierno de Aylwin se esforzó en obtener el apoyo de los sindicatos e incorporar a los trabajadores en el proceso de toma de decisiones macrosociales. Este fue dirigido a beneficiar a aquellos grupos más perjudicados por los efectos del largo periodo de ajuste en los años 80. En esta tarea, se enfrentó el conflicto potencial entre estabilidad

---

3. Colecciones de estudios con perspectivas diversas se encuentran en Cortázar/Vial; Larraín/Vergara y Pizarro et al.

macroeconómica y la necesidad de mayores recursos para ser destinados a los grupos de menores ingresos. El nuevo gobierno respondió rápidamente al desafío, con la presentación al Parlamento de un proyecto de reforma tributaria, para incrementar los ingresos fiscales, y se modificó la composición del gasto público, aumentando la participación del gasto social. Así se conciliaban balances macroeconómicos y macrosociales.

Asimismo, el Ejecutivo envió en 1990 al Congreso un proyecto de reforma laboral, que buscaba, entre otros objetivos, equilibrar los poderes de negociación del empleador y de los trabajadores, procurando darle mayor legitimidad a la legislación laboral. Para la aprobación de ambas leyes hubo un acuerdo entre Gobierno, organizaciones laborales y empresariales y la mayoría de los partidos políticos (Cortázar). Sin embargo, éstas y otras reformas acordadas en el Parlamento fueron siempre de menor alcance que las propuestas gubernamentales originales. Un factor determinante fue la presencia de «senadores designados», de acuerdo con la Constitución diseñada por Pinochet, que compensó con creces la mayoría conseguida por los candidatos de la Concertación en las sucesivas elecciones parlamentarias.

En 1990 se logró también un acuerdo nacional tripartito, entre Gobierno, representantes de los trabajadores sindicalizados y de empresarios, que permitió un aumento del salario mínimo real de 28% entre 1989 y 1993. En abril de 1991 se acordó que, después de esta fase de recuperación, los aumentos reales futuros del salario mínimo, debían relacionarse con las ganancias en productividad laboral, y que se debería utilizar como criterio para su reajuste nominal la inflación esperada en vez de la pasada<sup>4</sup>. En medio de este clima constructivo se realizaron importantes avances en la distribución del ingreso y en la lucha contra la pobreza en los primeros años de los 90. Desde 1993 en adelante aparece una cierta congelación de los logros en equidad, sin embargo, la pobreza continuó en descenso, alcanzando a 21% de la población en 2000, reduciéndose a la mitad de 45% de 1987.

Cabe destacar que este mayor esfuerzo se consiguió en paralelo con una gran responsabilidad fiscal. Los ingresos del Estado aumentaron significativamente (3% del PIB) como resultado de la reforma tributaria de 1990<sup>5</sup>, de una fuerte expansión de la actividad económica y de las importaciones, de un alto precio del cobre y mayor que lo esperado (captado en parte por Chile gracias a la pro-

---

4. No obstante, en 1998 se acordó un fuerte reajuste real trianual. El salario mínimo cubría aproximadamente 12% de la fuerza laboral en los 90.

5. La oposición argumentaba que el aumento en el impuesto al valor agregado (IVA), incluido en esta reforma, tendría un efecto regresivo, pues las familias de menores ingresos consumen un por-

***Las políticas  
 tuvieron éxito  
 en reducir  
 la entrada  
 de capitales  
 volátiles  
 y de corto plazo***

iedad nacional de Codelco), y de una reducción en la evasión tributaria. Esto permitió aumentar el gasto público y en particular el social y, a la vez, elevar el ahorro del gobierno central de 2% en los años 80 a alrededor de 4,5% del PIB en los 90 (v. cuadro 3)<sup>6</sup>. Este mayor ahorro no solo financió la inversión pública, sino que generó un superávit promedio de 1,4% del PIB en 1990-1999.

Un nuevo acuerdo político en 1993 permitió que varias de las modificaciones previamente transitorias, fueran aprobadas por un periodo más prolongado. La evidencia posterior rechaza la predicción de algunos críticos a la reforma, quienes argumentaban que ésta tendría un impacto negativo sobre la inversión productiva privada. Después de una caída en 1991 –atribuible al efecto rezagado del ajuste de 1990–, ésta volvió a incrementarse en 1992 y 1993, para alcanzar, en el quinquenio siguiente, niveles sin precedentes en las tres décadas anteriores (v. cuadro 2). Esta elevada inversión productiva fue la principal variable explicativa detrás del notable aumento de la tasa de crecimiento del PIB, desde una inferior a 3% en 1974-1989 a otra de 6,4% en los años 90. Los estudios empíricos demuestran que la inversión privada, dada su irreversibilidad, responde en forma muy positiva a los equilibrios macroeconómicos, siempre que se perciban como sostenibles, en dos aspectos clave. Uno es que la demanda efectiva sea consistente con la capacidad productiva que se vaya generando; el otro es que los macroprecios clave (la tasa de interés y el tipo de cambio) sean «correctos» (v. Agosin; Ffrench-Davis 1999, cap. VI; Solimano).

Dados los desequilibrios macroeconómicos gestados en el periodo 1988-1989, en enero de 1990 se debió aplicar un ajuste, por la vía de un aumento de las tasas de interés, para controlar la expansión de la demanda agregada y el rebrote inflacionario. Pronto este ajuste se vio complicado por el exceso de entrada de capitales que experimentó Chile, al igual que otras economías de la región, desde principios de los 90. La brecha entre las tasas de interés internas y

---

centaje más alto de su ingreso. Sin embargo, una comparación coherente también debe considerar que los mayores recursos serían transferidos principalmente a estas familias a través del aumento del gasto social. El efecto neto resulta evidentemente progresivo.

6. Estas cifras son netas de la depreciación de bienes de capital de empresas públicas, que se incluye en el ahorro privado. Adicionalmente, el sector fiscal generó financiamiento para cubrir el déficit del sistema público de seguridad social. Bajo la reforma de seguridad social, el sector público continuó pagando las pensiones vigentes y se hizo cargo de financiar parte de las nuevas, mientras que los ingresos fueron traspasados al sistema privado. Las cifras no consideran el déficit cuasifiscal del Banco Central, que fue causado inicialmente por la intervención del Gobierno para prevenir una quiebra masiva del sistema financiero nacional en 1983 y aumentado, luego, con las pérdidas operativas de la esterilización para atenuar la apreciación cambiaria en los años 90.

Cuadro 3

**Ahorro e inversión brutos, 1985-2000**  
**(% del PIB a precios corrientes)**

Años	Tasa de inversión fija	Variación de existencias	Tasa de ahorro				
			Externo	Nacional	Gobierno central	FEC	Otros
1985-1989	19,4	1,8	4,9	16,4	2,0	1,5	13,0
1990-1995	22,9	1,7	2,5	22,1	4,4	0,7	17,0
1996-1998	25,4	1,7	5,9	21,2	5,2	0,0	16,1
1999-2000	22,1	0,7	0,9	21,9	3,1	-0,4	19,2
1990	23,1	2,0	1,9	23,2	2,5	2,3	18,4
1991	19,9	2,6	0,3	22,3	3,6	0,7	18,0
1992	22,4	1,4	2,3	21,5	5,0	0,3	16,2
1993	24,9	1,6	5,6	20,9	4,9	-0,2	16,2
1994	23,3	0,8	3,0	21,1	4,9	0,2	16,0
1995	23,9	1,9	2,0	23,8	5,4	1,1	17,3
1996	24,8	1,8	5,8	20,8	5,8	0,3	14,7
1997	25,5	1,7	5,7	21,6	5,6	0,1	16,0
1998	26,0	1,4	6,2	21,2	4,1	-0,5	17,6
1999	21,9	0,2	0,2	21,8	2,5	-0,7	20,0
2000	22,3	1,1	1,6	21,9	3,7	-0,2	18,3

**Fuentes:** cálculos basados en información del Banco Central y Dipres. Las cifras para el gobierno central incluyen utilidades netas de las empresas públicas, principalmente de Codelco (la empresa estatal productora de cobre), recaudadas por la Tesorería. FEC corresponde al Fondo de Estabilización del Cobre, depositado por Codelco en una cuenta especial de la Tesorería en el Banco Central. Otros incluye ahorros netos privados más las utilidades de empresas públicas no transferidas a la Tesorería y capitalizadas por estas empresas, y reservas de depreciación de todas las empresas públicas y privadas.

las internacionales había aumentado de forma significativa, lo que provocó una fuerte entrada de capitales especulativos de corto plazo, y una caída del tipo de cambio desde el techo al piso de su banda de fluctuación de 10%, en la segunda mitad de 1990. Aún más, el Banco Central se vio en la necesidad de comprar fuertes sumas de dólares para defender el piso de la banda. La fuerte entrada de capitales, tanto de corto como de mediano plazo, amenazó con reducir, en gran medida, la capacidad de la autoridad para conducir su política monetaria de manera autónoma, dado que se pretendía evitar fluctuaciones excesivas en el tipo de cambio real y la demanda agregada. La menor efectividad de la política monetaria es especialmente complicada cuando no se cuenta con una política fiscal contracíclica que contribuya a regular la demanda agregada.

Por otra parte, la autoridad económica enfrentó la necesidad de diferenciar entre las presiones revaloratorias permanentes, resultantes de las mejoras netas de

productividad registradas en Chile y de la superación de la crisis de la deuda, y las presiones coyunturales. Reconocidas las primeras, se trató de evitar las segundas, con el objetivo de defender la competitividad del sector transable. Para intentar reconciliar estos dos objetivos –una tasa de interés que mantenga el equilibrio interno y un tipo de cambio compatible con el equilibrio externo–, en presencia de una entrada masiva de capitales, la autoridad económica chilena implementó varias medidas, entre las que se pueden mencionar: una política cambiaria muy activa y operaciones de esterilización monetaria; la liberalización selectiva de la salida de capitales; el encaje a los préstamos externos de corto plazo y líquidos; y la extensión de un impuesto, que anteriormente sólo gravaba los préstamos en moneda nacional, a los préstamos en moneda extranjera.

Las políticas tuvieron éxito en el sentido de reducir la entrada de capitales de corto plazo y volátiles. En cambio, la inversión extranjera directa (tanto el capital de riesgo exento del encaje, como los créditos asociados afectos al encaje) aumentó significativamente. El volumen de la IED fue estimulado por el atractivo de la economía chilena, debido a su riqueza en recursos naturales y la entrega casi gratuita de su renta económica a los inversionistas (falencia que demanda una corrección), a la mejor calidad de las políticas macroeconómicas, y a la percepción positiva de la transición a la democracia. Con el elevado nivel de flujos de IED se generó un amplio excedente en la cuenta de capital, mucho mayor que el déficit en cuenta corriente.

El conjunto de políticas, en particular las que afectan el ingreso de capitales de corto plazo, contribuyó a mantener el déficit en cuenta corriente en niveles sostenibles (2,5% del PIB en 1990-1995) y a que los pasivos externos más volátiles no creciesen en exceso. De este modo, las autoridades económicas chilenas aportaron en forma significativa a la estabilidad macroeconómica, a la estrategia exportadora y al crecimiento en general. Una prueba de ello se puede observar al examinar la crisis mexicana de 1994-1995, de la cual la economía chilena salió incólume (Ffrench-Davis 1999, cap. VIII; Ffrench-Davis/Reisen; Stiglitz).

Durante 1990-1995, el crecimiento del PIB excedió 7%. Además, si se compara el crecimiento alcanzado en este periodo con el de otros años de buen desempeño en los tres decenios precedentes (1966, 1971, 1981 y 1989), se podrá observar que, a diferencia de las ocasiones anteriores, a) el crecimiento del PIB, tanto efectivo como potencial, fue sostenido por varios años; b) se dio en un contexto de equilibrio macroeconómico, con una elevada inversión productiva; c) sin presiones inflacionarias o sobre las cuentas externas; y d) con una situación

fiscal ordenada. Tanto en 1965-1966 como en los años 90, esta fuerte expansión del producto se logró sin causar presiones de importancia sobre la tasa de inflación, pero en 1966 el crecimiento del PIB se sustentó en una fuerte expansión del gasto corriente del sector público, mientras que en los 90 éste fue impulsado por la expansión de las exportaciones y por la inversión productiva. En los otros tres episodios de fuerte expansión (1971, 1981 y 1988-1989), se produjeron desequilibrios de importancia. En 1971 y 1989 se hizo fuerte presión sobre la capacidad productiva interna, agotándose el exceso de capacidad, con un impacto inflacionario, mientras que en 1981 se causó un desequilibrio externo notable equivalente a 21% del PIB.



Después de cada uno de estos años de macroeconomía insostenible en las últimas cuatro décadas, fue necesario llevar a cabo un programa de ajuste con importantes costos en bienestar. Estos significativos cambios en el ambiente macroeco-

nómico reflejan, en el frente externo, la inestabilidad de los términos de intercambio y del financiamiento, y en el frente interno, la gran vulnerabilidad del equilibrio externo a variaciones de la demanda agregada, en particular cuando la economía se encuentra operando cerca de la frontera productiva. El impacto

del programa de ajuste de 1990, sobre otras variables económicas, fue menos severo y se revirtió rápidamente. Como lo mencionamos, la inversión se recuperó rápidamente en 1992, alcanzando un nivel récord desde 1993 (v. cuadro 2). El mayor mérito de las políticas de 1990-1995 fue que se resistieron a la tentación de acelerar la reducción de la inflación, con una mayor absorción de capitales externos, lo que habría implicado aceptar una mayor apreciación cambiaria y un déficit externo más elevado.

No obstante lo anterior, las políticas implementadas fueron perdiendo fuerza luego de 1995, y resultaron incapaces de detener una apreciación real del peso y un desajuste de las cuentas externas en 1996-1997. Con ello, Chile se adentró en la «zona de vulnerabilidad» en la que lo sorprendió la crisis asiática. ¿A qué se debió el cambio? Varios factores se pueden mencionar. Primero, la fortaleza mostrada frente al contagio de la crisis de México en 1995 dio un errado sentido de inmunidad. La inmunidad primó en Chile porque había seguido un camino distinto al de México en 1990-1994, impidiendo un atraso cambiario excesivo, déficit en cuenta corriente elevado y *stock* de pasivos externos líquidos significativo. Segundo, se registró después de 1995 un cambio de prioridades, con predominio del objetivo antiinflacionario. Tercero, la fuerza de la creencia internacional de que las crisis financieras no tenían espacio en el futuro, que estuvo implícito o explícito en profusos planteamientos en pro de la apertura financiera indiscriminada. Comprensiblemente, ese sobreoptimismo fue absorbido tanto por el sector privado como por algunas autoridades públicas. Cuarto, el desempeño notable de Chile lo transformó en uno de los destinos preferidos para los inversionistas extranjeros, en un marco de notable abundancia de financiamiento para las economías emergentes; el país, por su parte, mantuvo inalteradas las regulaciones a pesar de la avalancha de capitales. El resultado fue una entrada neta de 10% del PIB en 1997. De este modo, cuando la crisis asiática se hizo sentir en 1998, con un fuerte deterioro de los términos del intercambio, la economía chilena había acumulado desequilibrios importantes, que incluían una apreciación real de 16% entre 1995 y octubre de 1997, y un déficit en cuenta corriente de 5,7% del PIB en 1996-1997 (comparado con 2,5% del PIB en 1990-1995).

Una vez más, luego del desequilibrio macroeconómico de 1996-1997<sup>7</sup>, liderado por flujos de capitales excesivos en ese bienio, se produjo un costoso ajuste

---

7. Afirmaciones que sindicaron a la política fiscal como responsable del desequilibrio no tienen apoyo empírico: 90% del exceso de demanda en 1996-1997 se originó en el sector privado y se financió con las entradas netas de capitales. El gasto fiscal se financió con ingresos propios, en un contexto de la mayor tasa de ahorro del sector público registrada (v. cuadro 3). Ello no obsta para sostener, con un enfoque contracíclico, que habría sido conveniente moderar el gasto fiscal o elevar la recaudación

recesivo. Desde mediados de 1998, la demanda agregada cayó bruscamente, alcanzando una variación negativa de 10% en 1999, mientras el PIB se contraía 1,1%. Puesto que la capacidad productiva continuó creciendo gracias a la inversión todavía alta en 1998, apareció una significativa brecha entre el PIB potencial y el efectivo en 1999-2000 que todavía persistía en 2001.

Como hemos observado repetidamente, la brecha entre el PIB efectivo y la frontera productiva es seguida, probablemente siempre, por una caída en la inversión productiva. Tal como en México, Argentina en 1995 y Corea en 1998, en Chile la inversión experimentó un brusco retroceso: se redujo 17% en 1999 y se mantuvo baja durante 2000; la brecha productiva más la disminución de la inversión tuvieron, asimismo, un impacto muy negativo sobre el empleo. Estos factores alejaron a la economía chilena de la velocidad de 7% anual, a la que se expandía la frontera productiva en la década de los 90. A pesar de la brecha de 1998-2000, el PIB efectivo creció 6% desde 1990, esto es, más de dos veces la tasa registrada en los años 70 y 80. Sin duda, la fuerza principal detrás de ese desempeño sobresaliente fue la elevada inversión productiva de los 90: el cuadro 2 muestra que la tasa promedio en los 90 (27,9% en 1990-1999) fue 10 puntos mayor que durante el experimento neoliberal (18% en 1974-1989).

***Los términos de intercambio continúan siendo extremadamente inestables para Chile***

Por otra parte, durante los años 90, la tasa de ahorro nacional alcanzó un promedio de 22% (a precios corrientes), la más alta en los últimos decenios, y un tercio superior al índice de 16,4% obtenido en 1985-1989. La tasa de ahorro financió 87% de la inversión total, y estuvo asociada al estimulante entorno macroeconómico enfrentado por las empresas, lo que condujo a una elevada utilización de la capacidad instalada y a mayores tasas de utilidades y niveles de reinversión (Agosin; Ffrench-Davis 1999, cap. VI)<sup>8</sup>.

La capacidad de ahorro es afectada fuertemente por los términos de intercambio. Estos continúan siendo extremadamente inestables para Chile. Por ejemplo, el alto precio del cobre en 1989 significó entradas adicionales equivalentes a 3,8% del PIB al Fondo de Estabilización del Cobre (FEC), que es una fuente de

---

tributaria en ese bienio, pero toda la evidencia demuestra que era preciso actuar con fuerza sobre la causa del desequilibrio, esto es, el exceso de ingreso de capitales en 1996-1997.

8. Reiteramos que la convergencia entre trayectorias de la frontera productiva y la demanda efectiva es un atributo esencial de una política macroeconómica eficiente. La ausencia o debilidad de este equilibrio macroeconómico fundamental ha sido característica en las economías de América Latina desde los años 80 (v. Cepal, cap. 8).

ahorro público y nacional. Por el contrario, en 1999 el Fondo desacumuló el equivalente a 0,7% del PIB. Resulta una diferencia neta de 4,5%, que debiera utilizarse para analizar las cifras brutas de ahorro nacional y ahorro público, y así medir mejor el esfuerzo efectivo de ahorro en cada año. Sin embargo, ésa es solo parte de la historia. El FEC corresponde a una fracción de la mayor recaudación durante el año por Codelco, por concepto de sobreprecio del producto. De este modo, hay un efecto residual del cambio de precios del cobre sobre las utilidades netas de Codelco; estas utilidades son íntegramente transferidas al gobierno central, por ello, los cambios en este precio tienen un efecto sobre el ahorro que va más allá de aquél del FEC. Por otro lado, también el ahorro privado es afectado por los términos de intercambio, particularmente cuando se ven impactadas las empresas nacionales exportadoras.

Durante 1990-1999, el volumen de las exportaciones de bienes y servicios creció 9,5% anual, comparado con una expansión del PIB potencial de 7%. De este modo, tanto las exportaciones como la inversión (que aumentó 10,4% anual en el periodo) fueron las principales fuerzas conductoras del crecimiento económico, aumentando los vínculos externos de la economía chilena<sup>9</sup> y su potencial para un crecimiento sostenido. Es interesante notar que la tasa de crecimiento de las exportaciones de las tres últimas décadas ha sido relativamente similar. En este contexto, corresponde destacar que el crecimiento del PIB fue notablemente más alto en los años 90 gracias a que el sector no exportador también se expandió con gran dinamismo, lo cual es indicativo de mayor competitividad sistémica y de la mayor calidad de los equilibrios macroeconómicos.

Los gobiernos de la Concertación se comparan favorablemente en términos de expansión del PIB, inflación, nivel de los salarios reales y superávit fiscal (v. cuadros 2 y 3). Es interesante destacar que el desempeño de la inversión y el ahorro, así como la generación de nueva capacidad productiva, ha sido notablemente superior. Sólo en lo que respecta a la tasa de desempleo, aunque es inferior a la mitad de la tasa promedio durante el régimen de Pinochet, no se ha logrado recuperar los niveles de los años 60. Más aún, luego del prolongado desequilibrio recesivo vigente desde mediados de 1998, el desempleo se acentuó, y hoy se manifiesta como uno de los mayores desafíos para reasumir la senda de crecimiento con equidad. Otro gran desafío, luego de algunas oscilaciones entre el enfoque neoliberal y el de crecimiento con equidad, es reencontrar

---

9. En 1999 las exportaciones de bienes y servicios representaron 42% del PIB real (a precios de 1986), es decir, 17 puntos porcentuales más que en 1980. La cifra en precios corrientes para 1999 es de 29% solamente, por causa de precios reales de las exportaciones más bajos y un tipo de cambio más apreciado que en 1986.

el modo de volver a los equilibrios macroeconómicos sostenibles y así contribuir a recuperar tasas altas de inversión productiva.

### **Conclusiones**

En los años 90, una vez copada la capacidad ociosa en 1989, la frontera productiva comenzó a moverse con vigor, a tasas anuales de 7%, en respuesta a los aumentos de la tasa de inversión que, como proporción del PIB, creció 10 puntos porcentuales entre 1982-1989 y 1990-1998. Las condiciones de gran estabilidad interna predominantes durante casi toda la década, logradas mediante políticas preventivas, contracíclicas, como la regulación selectiva de los flujos de capitales de corto plazo o volátiles, dieron el marco para el círculo virtuoso de una mayor tasa de utilización de la capacidad instalada, generando mayor inversión para su ampliación, y un uso global más eficiente de los recursos productivos, reflejado en un crecimiento importante en la productividad efectiva del trabajo y del capital<sup>10</sup>. La expansión de la capacidad productiva no es un dato inmutable, sino que es una variable resultante de la acción pública y del comportamiento de los agentes económicos, sociales y políticos. Naturalmente, también depende del entorno externo y de las *modas* que condicionan el actuar de unos y otros. El excepcional desempeño de los años 90 culminó en un punto de inflexión, con la crisis asiática. No obstante, la inflexión estuvo además asociada a otros dos factores. Por una parte, uno *estructural*; el dinamismo exportador, de flujos de IED e inversión interna tuvo un componente muy significativo de recursos naturales (como cobre y forestal) y servicios públicos (como energía y telecomunicaciones), con megaproyectos. Su réplica en el nuevo decenio, con esa intensidad, es muy improbable (Moguillansky). Por consiguiente, se requerirían ahora muchos proyectos de menor tamaño y en sectores más intensos en competitividad sistémica. Ello exige una labor más activa y efectiva en *completar* mercados de capital de largo plazo, difusión y adaptación de tecnología, capacitación laboral, y acceso a mercados externos de rubros no tradicionales, con acceso de las PyMEs a todos ellos. El otro factor se refiere al entorno macroeconómico imperante. Las políticas aplicadas en la segunda mitad de la década perdieron alguna coherencia y fuerza en el control de la vulnerabilidad de la economía chilena ante los *shocks* externos. Con la llegada de la crisis asiática, en un entorno macroeconómico propicio para ello, resurgió un clima de inestabilidad que, una vez más, hizo reaparecer la brecha entre el PIB efectivo y potencial desde mediados de 1998. Esta brecha ha sido el factor determi-

---

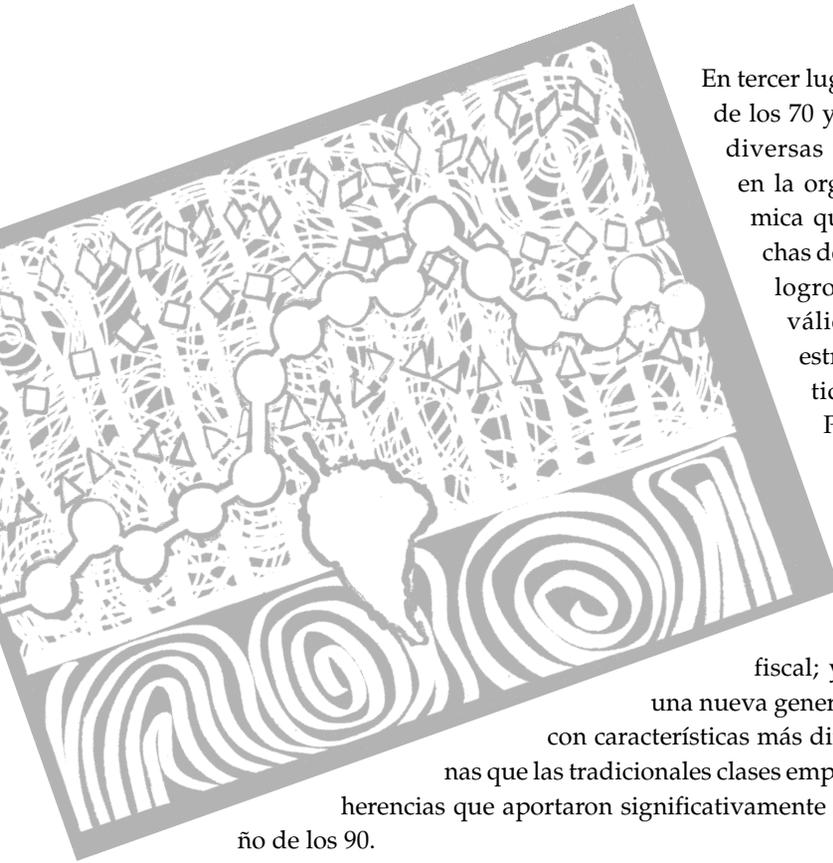
10. Datos ajustados por calidad dan variaciones de la productividad total de factores de -0,4% en los años 70, -1,4% en los 80, y 1,4% en 1991-1995 (Roldós).

nante de la caída abrupta de la tasa de inversión en 1999-2000, con la consiguiente desarticulación de alguna capacidad inversora. Doble desafío para retomar el rumbo. Aquí siguen cuatro grupos de conclusiones o lecciones económicas sobre los últimos decenios recorridos por Chile.

En primer lugar, el desafío de compatibilizar el crecimiento con la equidad distributiva sigue más vigente que nunca, sobre todo después del deterioro ostensible en el nivel de vida de una amplia proporción de la población en los años 70 y 80, y de dos gobiernos democráticos que han respondido sólo parcialmente a las expectativas generadas en los 90. Está claro que esa compatibilización requiere de acuerdos políticos sustantivos entre los principales sectores sociales y políticos, que permitan concertar una secuencia temporal más equitativa de la distribución de los costos y beneficios del crecimiento económico, con un progresivo mejoramiento de la distribución de las oportunidades, de la productividad y el ingreso. En democracia se requiere que crecimiento y equidad avancen en forma paralela.

En segundo lugar, existe una evidencia abrumadora en el sentido de que los equilibrios macroeconómicos tienen una importancia crucial para el éxito de cualquier estrategia de desarrollo. Hay un componente que habitualmente no se incluye entre los equilibrios macroeconómicos, pero que siempre debería ser protagonista: es la relación entre la creación de nueva capacidad productiva y los aumentos de producción efectiva (o uso de capacidad). Como se ha expuesto antes, en el régimen de Pinochet hubo profundos desequilibrios entre ambos indicadores; la brecha, aunque sin duda en una escala menor, resurgió en 1998-2001. El costo de perder esos equilibrios es siempre muy elevado. Aparte de que producen la reversión de los éxitos iniciales que se puedan lograr en crecimiento y redistribución, la experiencia muestra que también se producen pérdidas políticas muy costosas para los gobiernos que caen en tentaciones populistas. Estas pueden ser de izquierda (p. ej., gastos sociales no financiados) o derecha (p. ej., rebajas tributarias que impidan financiar la inversión en capital humano, esencial para la equidad; o aperturas financieras excesivas, que invitan a desequilibrios macroeconómicos). Las formas de alcanzar equilibrios macroeconómicos pueden ser muy diversas (Cortázar; Ramos 1991): pueden ser concentradoras o desconcentradoras; más cíclicas o más estables. Depende, entre otros, del peso relativo que se le otorgue a distintas variables, de la composición del gasto e ingreso público, de la institucionalidad financiera y de iniciativas públicas que contribuyan a la mayor capacidad y organización de los sectores de menores ingresos. Requerimos balances macroeconómicos sostenibles, y consistentes con los equilibrios macrosociales.





En tercer lugar, en las décadas de los 70 y 80 se produjeron diversas modernizaciones en la organización económica que, sin duda, muchas de ellas constituyen logros permanentes y válidos para futuras estrategias democráticas de desarrollo. Pueden destacarse el notable crecimiento y diversificación de exportaciones; el ordenamiento del presupuesto fiscal; y el desarrollo de una nueva generación empresarial con características más dinámicas y modernas que las tradicionales clases empresarias. Estas son herencias que aportaron significativamente al buen desempeño de los 90.

Finalmente, los cambios estructurales adolecieron de variadas fallas que repercutieron severamente sobre el crecimiento potencial de la economía y el bienestar de la población. En los años 90, se impulsaron importantes *reformas a las reformas* emprendidas en las décadas previas, con el objetivo explícito de introducir más pragmatismo en ellas. En particular, se incorporó una gran preocupación por disminuir la vulnerabilidad de la economía nacional frente a un entorno globalizado y de creciente volatilidad, junto con avanzar en políticas que favorezcan una mayor equidad en la distribución del ingreso y las oportunidades. Los resultados de este cambio de enfoque, a pesar de diversas contradicciones y retrocesos más recientes, fueron notables. Durante casi toda la década se disfrutó de una expansión vigorosa de la capacidad productiva sin precedentes en la historia de Chile, junto con conquistas muy valiosas en la lucha contra la pobreza. La brecha recesiva de 1999-2001, sin embargo, sacó a relucir falencias e insuficiencias, y la falta de mayores *reformas a las reformas*. En una perspectiva optimista, el lado positivo de esta recesión es que puede contribuir a que se reconozcan estos problemas, y así avanzar en su solución.

## Referencias

- Agosin, M.R.: «Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años 90» en Ffrench-Davis/Reisen.
- Cepal: *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago, 2000.
- Ffrench-Davis, R.: «Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978» en *Revista de la Cepal* N° 9, 12/1979.
- Ffrench-Davis, R.: *Macroeconomía, comercio, finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, McGraw-Hill, Santiago, 1999.
- Ffrench-Davis, R.: *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen Ed., Santiago, 2001.
- Ffrench-Davis, R. y H. Reisen (eds.): *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, McGraw Hill, Santiago, 2ª ed., 1998.
- Cortázar, R.: «Una política laboral para una nueva realidad» en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (eds.): *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, Cieplan / Unicef, Santiago, 1995.
- Cortázar, R. y J. Marshall: «Índice de Precios al Consumidor en Chile, 1970-1978» en *Colección Estudios Cieplan* N° 4, 11/1980.
- Cortázar, R. y J. Vial (eds.): *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Dolmen Ed., Santiago, 1998.
- Foxley, A.: «Experimentos neoliberales en América Latina» en *Colección Estudios Cieplan* N° 7, número especial, 3/1982.
- Larraín, F. y R. Vergara (eds.): *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000.
- Marcel, M. y P. Meller: «Empalme de las cuentas nacionales de Chile, 1960-1985. Métodos alternativos y resultados» en *Colección Estudios Cieplan* N° 20, Santiago, 12/1986.
- Moguillansky, G.: *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.
- Raczynski, D.: «Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena» en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (eds.): *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, Cieplan / Unicef, Santiago, 1995.
- Ramos, J.: «Inflación persistente, inflación reprimida e interpretaciones: lecciones de inflación y estabilización en Chile» en *Desarrollo Económico* N° 69 vol. 18, Buenos Aires, 4-6/1978.
- Ramos, J.: «Equilibrios macroeconómicos y desarrollo» en O. Sunkel (ed.): *En busca del desarrollo perdido: un enfoque neoestructuralista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Roldós, J.: «El crecimiento del producto potencial en mercados emergentes: el caso de Chile» en F. Morandé y R. Vergara (eds.): *Análisis empírico del crecimiento en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1997.
- Solimano, A.: «Inversión privada y ajuste macroeconómico. La experiencia chilena en la década de los 80» en *Colección Estudios Cieplan* N° 28, 3/1990.
- Stiglitz, J.: «The Role of the Financial System in Development», Fourth Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean (LAC Abdce), San Salvador, El Salvador, 6/1998.
- Vergara, P.: «Apertura externa y desarrollo industrial en Chile, 1974-1978» en *Colección Estudios Cieplan* N° 4, 11/1980.

# **Privatización y saqueo del agua en Mesoamérica**

*Frente a la crisis ecológica de dimensiones globales el agua dulce se perfila como un recurso estratégico. En el marco del Plan Puebla-Panamá, un instrumento de proyección hemisférica de la pax americana para reconfigurar y rearticular las mejores opciones de acumulación de capital en favor de los grupos de poder empresariales de Estados Unidos y sus aliados en Mesoamérica, las regiones con importantes reservas han adquirido notoriedad geopolítica y geoeconómica de orden mayor. Las elites de poder norteamericanas, sus organismos internacionales, las grandes corporaciones y los respectivos country managers mesoamericanos, impulsan una serie de proyectos privatizadores para asegurarse el negocio del agua.*

**Gian Carlo Delgado Ramos**

**L**a indagación sobre el carácter estratégico del agua desde el análisis de su localización, acceso y gestión de las reservas existentes –naturales y artificiales–, resulta fundamental y urgente, sobre todo frente a la eminente crisis de agua dulce que amenaza con agudizarse, tanto por su escasez, contaminación –en

---

**Gian Carlo Delgado Ramos:** economista mexicano; autor de *La amenaza biológica: mitos y falsas promesas de la biotecnología*, Plaza y Janés, México, 2002; actualmente cursa un programa doctoral en la Universidad Autónoma de Barcelona con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Su próximo libro, *Biodiversidad, desarrollo sustentable y militarización: los esquemas de saqueo en Mesoamérica* será publicado este año; @: <giandelgado@hotmail.com>.

**Palabras clave:** recursos naturales, agua, privatización, Plan Puebla-Panamá, México.

---

muchos casos de manera irreversible–, su reconversión a agua salada por evaporación o por la incursión marítima en acuíferos costeros debido a la desmedida disminución de los niveles internos; así como, y de manera particularmente importante, a causa del creciente sobrecalentamiento del planeta que llevará a un incremento de fenómenos tales como grandes inundaciones y sequías de larga duración (redefiniendo los espacios hídricamente ricos –*hot stains* y *wet stains*<sup>1</sup>–, reduciendo la calidad del agua, la productividad biológica y los hábitat de los ríos).

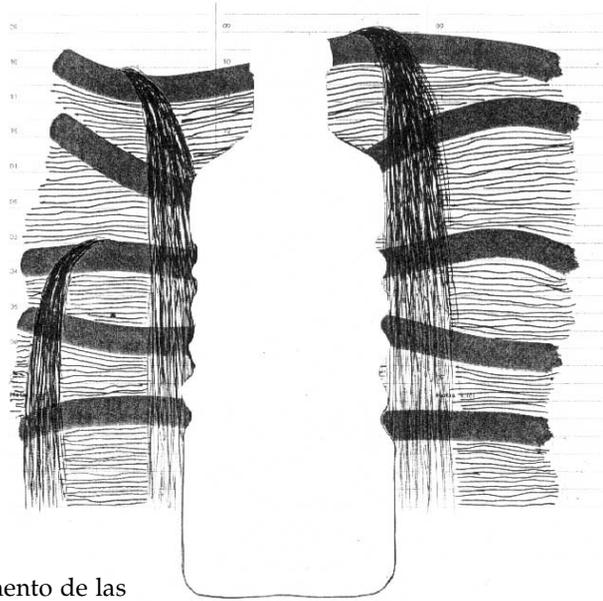
Tomando en cuenta que la cantidad de agua del planeta es aproximadamente de 1.400 millones de Km<sup>3</sup> y solo 36 millones corresponden a las reservas de agua dulce, es decir 2,6% del total (Barlow/Clarke, pp. 5-8), es claro que la redefinición y revaloración de los espacios geográficos ricos en este recurso adquieren una nueva dimensión de creciente disputa, tanto geoeconómica como geopolítica. En tal contexto, es de esperarse que en los 214 sistemas fluviales internacionales más importantes, cada uno compartido por dos o más naciones y de los que dependen cerca de 40% de la población mundial (IPCC), se intensifiquen los conflictos por el control y usufructo de este vital y singular recurso. De hecho, ya existe un considerable número de disputas. Las pugnas pasibles de desencadenar conflictos bélicos son factibles, ante todo, alrededor de las aguas de los ríos Eúfrates, Ganges, Indo, Jordán, Nilo y Tigris. En América Latina, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, Intragovernment Panel on Climate Change), estos conflictos podrían involucrar a Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y otros países cuyos territorios colindan con la cordillera de los Andes (ibíd.).

La forma y ritmo de consumo de agua dulce que crecientemente obligan a monopolizar y apropiarse de las principales reservas, responden a la intrínseca modalidad depredadora del capitalismo. Cada 20 años el consumo de agua dulce se duplica, es decir, un índice más de dos veces superior al ritmo de crecimiento poblacional mundial. Gran parte de ese consumo se pierde en fugas, pero a diferencia de la imagen popularizada, el consumo humano directo corresponde únicamente a 10%. Las actividades industriales consumen 25%, y entre 65% y 70% se atribuye a las actividades agrícolas. Como entre estas últimas la mayoría del consumo lo gestionan las agroindustrias, deben considerarse como parte de las actividades industriales altamente despilfarradoras del vital recurso. Dicha relación porcentual se redefine constantemente, sobre todo cuando vie-

---

1. Los *hot stains* aluden a los espacios en los que previamente existía agua y en los que ésta ha desaparecido. Los *wet stains* se refieren a la relación inversa.

jos y nuevos procesos productivos hacen un uso intensivo de agua. La industria automotriz en promedio requiere de 400.000 litros para fabricar un automóvil; la microelectrónica usa miles de litros de agua desionizada para la fabricación de procesadores; mientras que en la explotación de las reservas de petróleo no convencionales, como las arenas bituminosas de Canadá, se requieren de nueve barriles de agua para extraer uno de petróleo (Barlow/Clarke, p. 15).



Ante el acelerado y constante incremento de las necesidades capitalistas de consumo de agua por parte de la industria y los grandes centros metropolitanos, se ha intentado sobrellevar la escasez a costa del saqueo de múltiples fuentes que alimentan los focos de consumo. Se han puesto en práctica numerosos proyectos que monopolizan de manera más eficiente las distintas reservas de agua del planeta (trátese de acueductos, plantas de desalinización, etc.). Esa es una tendencia que debe entenderse como uno de los primeros pasos hacia la privatización de esas reservas por los capitales involucrados en el negocio. En consecuencia, resulta obvia la preocupación del Banco Mundial (BM), por colocar a las corporaciones multinacionales (CMNs) de los acreedores en el gran negocio del agua como «gestionadores» de las principales reservas de agua dulce del orbe, así como de su almacenaje, distribución y potabilización.

Para lograrlo, el BM, por un lado, impulsa la concentración del «manejo de cuencas hídricas» en manos de ONGs internacionales que financia –Conservation Internacional (CI), World Wide Found for Nature (WWF) y otras que reciben fondos directamente de la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos (AID). Generalmente, los recursos de las agencias de cooperación internacional de Alemania y España, entre otras, se han restringido a la inversión regulada en infraestructura (acueductos, presas, etc.), dejando espacio para que el capital de EEUU controle y usufructúe directamente el recurso de otros países –un señalado fenómeno al menos en América Latina, zona altamente rica en biodiversidad que al atraer lluvias también se vuelve opulenta en agua. Ello responde tanto a las crecientes y derrochadoras necesidades de EEUU, como a la intensa

***Hay urgencia del BM-BID por actualizar y detallar estudios sobre los volúmenes de agua***

crisis de sus reservas disponibles. Según cálculos conservadores, en el futuro próximo tan solo el sector industrial de ese país estará consumiendo más de 1.500 millardos de litros de agua dulce y generando 300 millardos de litros de desechos por año (Barlow/Clarke, p. 8). Esas cifras no incluyen la cantidad de líquido que consume su sector agrícola, de carácter agroindustrial y «granero del mundo», dadas las dimensiones de su producción; a ello agréguese el agua necesaria para satisfacer sus despilfarradores grandes centros urbanos.

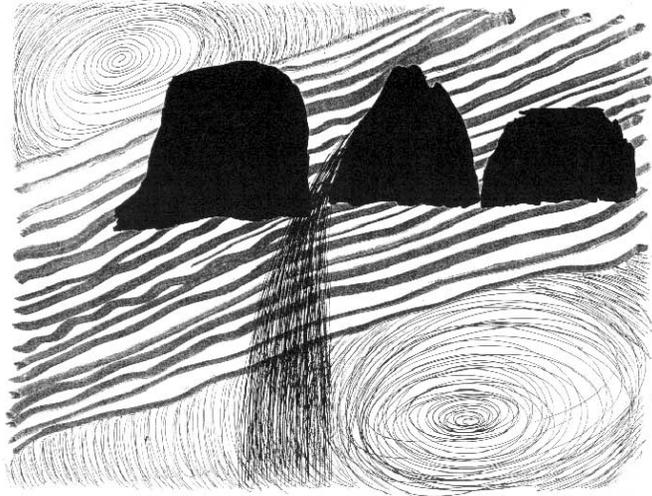
Además del mencionado monopolio hemisférico para garantizar que el capital estadounidense «gestione y usufructúe» los recursos hídricos a través de proyectos de «conservación» y/o privatización de cuencas hídricas, acuíferos, etc., también resulta estratégica la privatización parcial o total (mediante concesiones)<sup>2</sup> de los sistemas mundiales de distribución, almacenaje y potabilización, sobre todo de aquellos que satisfacen las necesidades de las grandes ciudades, justo donde está el gran negocio. No sorprende que se posicionen en este nicho, CMNs estadounidenses como Enron Springs, Monsanto Wells y Bechtel Co.; las francesas Suez/división Ondeo (antes Lyonnaise des Eaux) y Vivendi; las españolas Aguas de Valencia y Unión Fenosa Acex; o la inglesa Thames Water, entre otras. Proceso solo posible desde que los gobiernos están abandonando el control de las fuentes nacionales de agua al participar en tratados o arreglos comerciales tipo OMC, Tlcan o ALCA, a partir de los cuales se fomenta la transferencia a la iniciativa privada del derecho de la gestión de los recursos hídricos bajo argumentos ya muy desgastados en la privatización de otros activos estratégicos nacionales: la necesidad de mejorar el mal servicio que prestan las paraestatales y la ausencia de presupuesto público.

Aunque estas CMNs gigantes del agua son los actores más activos en el negocio del líquido, otras, sobre todo las que hacen uso masivo, han buscado hacerse

---

2. Existen tres formas generales de privatización del agua a nivel mundial que la mayoría de las veces involucra el aval de organismos internacionales como el BM: 1) una venta total de los sistemas de distribución, tratamiento y/o almacenamiento por parte del Estado a favor de las CMNs; 2) una concesión o subsidiariedad para que las CMNs se hagan cargo del servicio y del cobro por la operación y mantenimiento del sistema en uso. El cobro por el servicio y las ganancias son gestionadas en su totalidad por la CMN; 3) un modelo «restringido» en el que el Estado contrata a una CMN para que administre el servicio de agua a cambio de un pago por costos administrativos. La CMN puede o no hacer el cobro del servicio, pero en ambos casos no tiene acceso a las ganancias generadas. Aunque las tres formas se han aplicado en diversas partes del mundo, la más popular ha sido la segunda. En Ciudad de México se ha puesto en marcha la de tercer tipo, aunque es de esperarse que en las renegotiaciones de 2003, se busque consolidar la segunda.

de tierras ricas en ese recurso o al menos se han adjudicado sus «derechos hídricos», además de las concesiones que pactan con los gobiernos locales para que éstos les subsidién el agua tanto en volúmenes como en precio. Tal es el caso de General Motors, Ford, Intel y demás multinacionales o empresas del «silicón»; o en el caso de México y en general de América Latina, las multinacionales químicas, mineras, del petróleo y el carbón, automotrices y las diversas industrias maquiladoras de textiles u otras mercancías. Ambos intereses empresariales por acceder, gestionar y hacer usufructo del agua ha potenciado el mercado de compra-venta, robo, falsificación y especulación de títulos de derechos hídricos.



En consecuencia se puede identificar, por un lado, la urgencia del BM-BID por actualizar y detallar estudios sobre los volúmenes de agua, las potencialidades de sierras y cañadas para almacenarla, la capacidad de generación de electricidad, los pronósticos meteorológicos, etc., pero también, por otro lado, la creciente puja por la compra o concesión tanto de los denominados «derechos hídricos», así como de los activos estratégicos para la extracción, purificación, distribución, almacenamiento y uso energético (a través de hidroeléctricas) del agua —es el caso de la alianza para inversión en este rubro entre General Electric-BM-George Soros<sup>3</sup>. De ahí la frecuencia de megaproyectos de carácter privado para la planeación y construcción de presas, acueductos, hidrovías, hidroeléctricas, plantas de desalinización y tratamiento de aguas, redes de captación y distribución, etc.

Llama la atención que el Plan Puebla-Panamá (PPP) haya lanzado un proyecto aparentemente secundario, que bajo la cubierta de ser una iniciativa de «prevención y mitigación de desastres», pretende instalar una «estructura informativa hidrometeorológica para la competitividad» que ... incrementará la oferta

3. Según *The Guardian Weekly*, General Electric ha unido esfuerzos con el BM y George Soros para invertir millardos de dólares en el Global Power Fund, que sería el punto de partida para financiar grandes proyectos de agua y energía. Soros es quien en 1992 le apostó a John Major, primer ministro inglés, que los grupos inversionistas eran más poderosos que los gobiernos (Barlow/Clarke, p. 94).

de información hidrometeorológica y climática (ajustada a las necesidades de los usuarios o clientes), fortalecerá las capacidades nacionales en la recolección y análisis de datos básicos, la disseminación y comercialización de los productos meteorológicos con valor agregado y creará un sistema regional para la producción e intercambio de pronósticos e información, que integre las capacidades y recursos nacionales y regionales (BID et al., p. 28). Es decir, se busca armar un equipo regional que mantenga al día la información de, entre otros temas, la localización del agua y su proyección en el futuro próximo con el fin de «comercializar productos meteorológicos con valor agregado», algo que resalta por su rasgo poco específico y al mismo tiempo generalizador, ya que puede tratarse de información útil para la agroindustria, la aviación, etc., e incluso para la venta de «excedentes» de agua, por ejemplo desde la compra «selectiva» de «derechos hídricos» en zonas altamente ricas o con pronósticos de serlas.

Para consolidar el proyecto del PPP, forzosamente se incluye una incursión del BM-BID en el aparato de toma de decisiones, al funcionar como «co-gobierno» (Petras) que participa activamente en el diseño y constitución de los marcos legales que han de regular los «servicios hidrometeorológicos», y que sin duda alguna repercutirían en reformas «modernizadoras» de la gestión de los recursos hídricos de la región, partiendo de los mencionados planes estratégicos para el desarrollo de los servicios meteorológicos e hídricos nacionales y regionales. Pero, a lo que se refiere esa «modernización», es a la descentralización de las «funciones de explotación y el establecimiento de un sistema regulatorio» diseñado desde Washington y ejecutado por las elites periféricas. De tal modo, a partir de horizontalizar el sector<sup>4</sup>, se pueden ir privatizando, a favor de los capitales extranjeros, las fracciones más rentables del mismo, para que en el lenguaje típico del BM, se pueda «mejorar el funcionamiento de los servicios públicos, incluso en el sector público» (Cepal, p. 4). En tal sentido, se ha procurado que la regulación de los servicios relacionados con el agua se haga «básicamente empresa por empresa, ya que a cada municipio o Estado le incumben las competencias de la regulación» (ibíd.) y ya no al gobierno nacional. Todo un acto consecuente con los lineamientos del BM para promover una desigual y ventajosa relación BM-territorios. En el *Strategy for Integrated Water Resources Management* del BID queda clara su concepción de dicha «modernización», cuando señala, incluso en cursivas, que:

4. «Considerando las experiencias relativas al agua del Banco, se pueden indicar los siguientes principios operativos: ... se deben favorecer los acercamientos basados en incentivos para la asignación del agua de diversos usos que compiten entre ellos, evitando una perspectiva discrecional vertical, es decir, de arriba-abajo ... ello debe facilitar la participación del sector privado en el subsector de uso de agua apropiado» (BID, p. 10).

... el Banco apoyará y estimulará la participación del sector privado y de un sector público con capacidades de fluidez y regulación en todas las actividades y servicios referentes al agua; como componentes importantes de acciones ampliadas para la modernización de sub-sectores de suministro de agua y sanidad, hidroeléctricas e irrigación, así como del sector de recursos hídricos como un todo (BID, p. 19).

La intención es crear oportunidades para el sector privado en un jugoso negocio que claramente promete mucho. De acuerdo con un documento del BM, el apoyo financiero en la promoción para la privatización de activos incluye contribuciones en efectivo durante el periodo de construcción, subsidios durante el periodo de operación, e.g. en la forma de *grants* no reembolsables, un régimen de impuestos favorable—incluyendo la devolución de impuestos sobre los costos de construcción y operación (Barlow/Clarke, p. 91). Además, para garantizar el negocio a las CMNs «interesadas» —y que son las que promueve el BM, no otras—, «es necesario minimizar los riesgos transferidos al sector privado», por lo que se espera que en estos casos, el Estado «anfitrión» provea a las CMNs de garantías financieras. Estas incluyen facilidades para acceder a préstamos y a ganancias. De ahí que en muchos proyectos de «financiamiento» del BM se incluyan cláusulas que puntualizan que se aprobaría el préstamo en la medida en que el Estado anfitrión se comprometiera a dar garantías a los operadores privados que se beneficiarían de dicho financiamiento, al menos por el periodo establecido en el contrato (ibíd.). En caso de que se «deseara» revertir el proceso de concesión —algo no previsto para el caso de la privatización total del recurso—, las CMNs se aseguran, mediante contrato, que el Estado les pague las ganancias que esperaban obtener en el periodo establecido. Ingresos que ascienden a montos tan altos que resulta virtualmente imposible su cancelación.

***No se olvide  
el gran negocio  
que ha sido la  
potabilización  
de agua para  
su venta***

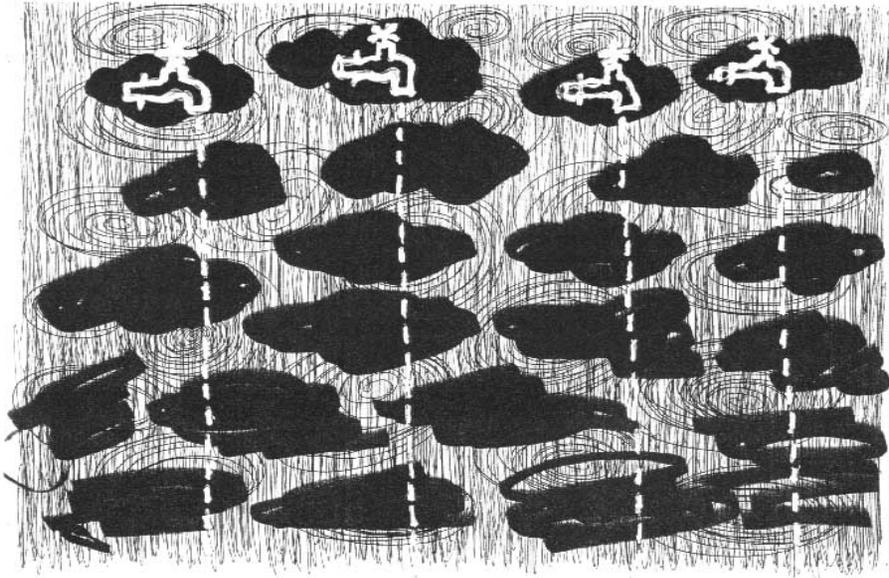
El resultado del gran negocio del agua se refleja en la intensa carrera por abrir el «acceso, gestión y usufructo» de ese recurso al «mercado global», provocando un Iguazú de proyectos y contratos para privatizar tanto reservas naturales y artificiales, así como los sistemas de almacenaje, distribución y tratamiento; todos a favor de CMNs estadounidenses y «aliadas» europeas. Es el «gran negocio», porque, como indica Gérard Mestrallet, el CEO (Chief Executive Officer) de la Suez, «... el agua es un producto eficiente ... normalmente sería gratis y nuestro trabajo es venderla ... pero es un producto que es absolutamente necesario para la vida» (ibíd., p. 88); por ejemplo, Monsanto, de EEUU, cuyos planes según Shiva contemplan operaciones en la India y México, esperando obtener ventas por cerca de 420 millones de dólares, con una ganancia neta de 63 millones para 2008. Para concretar su proyecto, Monsanto se asoció con Eureka

Forbes/TATA, que controla cerca de 70% de la tecnología UV para potabilizar agua. También compró una empresa japonesa que desarrolla tecnología de electrolisis, y ha mostrado gran interés en comprar Water Health International (ibíd.). En esta esfera es claramente manifiesta la estrecha simbiosis entre los Estados capitalistas centrales (ECC) y sus CMNs, por lo que la OMC y el BM están promoviendo y presionando la privatización de las reservas de agua e infraestructura relacionada, especialmente las de los Estados capitalistas periféricos (ECP). El BM acordó con Monsanto para que invierta en el notado proyecto (ibíd.), bajo presupuestos que responden, tal y como dice John Bastin del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, a que «el agua será la próxima infraestructura a privatizar» (ibíd.).

Si bien es obvio que las primeras repercusiones de la privatización de las reservas de agua de los Estados capitalistas periféricos será la subordinación de éstos respecto de los Estados capitalistas centrales en cuanto al acceso a un recurso propio en un contexto de creciente escasez planetaria, también la privatización de la infraestructura relacionada (presas, acueductos, alcantarillado y sistemas de distribución, plantas de tratamiento y potabilización, hidroelectricidad, etc.) trae consigo, como lo han demostrado los casos de Argentina o Inglaterra, un incremento importante en el costo del servicio, lo que significa una reducción mayor en cuanto a la cantidad de personas, especialmente de los sectores populares, que pueden tener acceso al agua, como también despidos de gran parte del personal originario de la paraestatal, entre otras consecuencias, que además no necesariamente resultan en un mejoramiento para los usuarios. Al contrario, en estos y otros casos se ha registrado una tendencia regresiva. Esto es sólo una muestra de lo que acarrea la privatización de un activo fundamental para la vida al entregarse a nacionales y extranjeros como propiedad privada con la finalidad de hacer negocios.

Reconózcase también que, para maquillar los proyectos de saqueo del agua y otros recursos como la biodiversidad, el BM y otros han buscado el aval de unas cuantas y seleccionadas ONGs en un marco supuestamente «inclusivo». Pero, como bien lo han indicado Vía Campesina y la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, en el marco de los Proyectos del BM sobre políticas de tierra en América Latina:

... son simulacros estructurados desde seminarios regionales que también incluyen a Europa, Asia y África, y que culminan en la redacción del documento ... (final)... caracterizado por la falta de transparencia y por su carácter excluyente ... La presencia y el papel de las pocas organizaciones que provienen de la sociedad civil es muy limitada, de manera que las agrupaciones presentes corren el peligro de servir como hoja de parra para justificar las políticas del Banco Mundial (*La Jornada*, México, 8/5/02, p. 8).



Además, en el caso particular de las reservas artificiales de agua, los programas del BM han generado la expulsión de comunidades enteras. Fenómeno del que da cuenta el International Rivers Network:

... se ha estimado que alrededor de 10 millones de personas han sido expulsadas de sus tierras por las presas financiadas por el BM. A pesar de los reclamos políticos de parte de los desplazados para que se les permita, al menos, recuperar los niveles de vida previos, una revisión de las experiencias del BM sólo permite mencionar pocos ejemplos en los que los desposeídos han recibido algunas mejoras de baja proporción (Barreda, p. 140).

### ***El caso mesoamericano: una revisión particular de México***

En México, «convenientemente» el presidente Vicente Fox se ha referido al problema del agua, a la usanza estadounidense, como «un asunto de seguridad nacional». Según Hanhausen & Doménech Consultores (H&D, p. 2), debido a los limitados recursos disponibles en México para este sector, «los nuevos planes deberán involucrar una fuerte participación privada para el desarrollo de infraestructura y operación». Los procesos de privatización del agua en México no son nuevos. El BM ha venido estableciendo un escenario propicio para inducir la privatización de la Comisión Nacional del Agua (CNA), al menos operativamente. Ya hay algunas empresas –generalmente mediante contratos de concesión de entre 10 y 15 años– que prestan servicios de distribución, tratamiento de aguas negras y desalinización en sitios como Aguascalientes, Cancún, Ciudad Juárez, Culiacán, Distrito Federal, Navojoa, Puebla, Saltillo, San Luis

Potosí (ibíd., p. 8) e Hidalgo (*La Jornada*, 9/5/02, p. 60). En la mayoría de los casos la Ondeo-Degremont se ocupa del negocio, además de la prestación de servicios a grandes clientes nacionales, como los complejos petroquímicos de Pemex (ibíd., p. 23). No se olvide, desde luego, el gran negocio que ha sido la potabilización de agua para su venta, entre otras, por Coca-Cola y Nestlé. Tan solo considérese que el agua embotellada tiene una cotización mayor, por litro, que la del petróleo. Se trata de un negocio redondo, tanto por el envase plástico que lo produce una CMN extranjera, como por el agua nacional de la que se apropian y que una vez procesada nos la revenden. Este mercado está estimado a escala mundial en 22 millardos de dólares anuales, y ha incrementado desde 1995 sus ventas en 20% por año, alcanzando, para 2000, cerca de 89 millardos de litros (Barlow/Clarke, p. 96).

Dejando a un lado las limitaciones que impone el Artículo 27 de la Constitución, que señala el agua como de dominio directo de la Federación Mexicana, en el marco del Tlcán y la OMC el agua ha sido declarada por sus miembros como una mercancía que puede lanzarse al mercado como un «bien», un «servicio» o una «inversión»<sup>5</sup>. Ello permite que, al margen de la norma constitucional, los ECC, los organismos «internacionales» y las CMNs, interesados en actividades de inversión en ese rubro puedan «argumentar» que de no abrirse ese recurso al mercado mundial –y entonces a sus inversiones–, se estaría cayendo en una violación sancionable bajo las reglas del comercio internacional acordadas, tanto en el Tlcán como en la OMC. Debido a ostensibles vacíos o ausencias en la legislación sobre algunos recursos naturales, los actores interesados en usufructuarlos aprovechan la situación para violar el espíritu constitucional, ya que en el rubro de los recursos hídricos, al menos «formalmente», las concesiones totales o parciales no contradicen el Artículo 27, ya que el Estado seguiría teniendo el dominio directo sobre el agua. La inexistencia de candados constitucionales que coloquen al agua y la biodiversidad, por ejemplo, como recursos estratégicos, salvaguardas que sí existen con el petróleo, facilitan de cierto modo su saqueo incluso «legal».

En consonancia con esta línea, las presiones que el BM realiza en materia de legislación promueven, como se indicó, la descentralización de la administración del agua, aunque se mantenga la legislación centralizada a nivel federal,

---

5. Con fundamento en el Artículo 133 de la Constitución, ésta prevalece sobre cualquier otra ley, incluyendo los tratados internacionales. El Artículo 89 Fracción X y el Artículo 76 constitucionales descalifican la idea popularizada por los *country managers* del BM, de que los tratados internacionales estén por encima de la Constitución (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1995, p. 389).

de tal suerte que los gobiernos estatales, indica el BM, podrían liberarse de su deuda con la federación por «derechos de agua» y la gestión del recurso se mejoraría. Ello a través de la «reducción de fugas, mejora en el servicio y en la cantidad de usuarios, perfeccionamiento del cobro de facturas y el establecimiento de cuotas que reflejen el verdadero valor del recurso» (H&D, p. 5). Esto último significa en *lingua franca* un incremento del costo del servicio y una tajante reducción a su acceso, y no necesariamente un perfeccionamiento, tanto social como ambiental. Las experiencias privatizadoras en otros países han sido desastrosas, incluso con la participación de algunas de las empresas que pretenden entrar al país. La privatización de la argentina Obras Sanitarias de la Nación resultó en 1995, en el despido de 50% de sus empleados, el incremento drástico de las tarifas y la falta de reinversión del capital al ser remitido al exterior por su propietaria, una filial de Lyonnaise des Eaux, China, Francia (Suez), que provee agua y otros servicios<sup>6</sup> en Alemania, Austria, Bélgica, España, EEUU, Inglaterra y República Checa. En 1996 fue acusada por el gobierno argentino de cobrar de más a los usuarios y de darles información incorrecta o falsa. Lyonnaise también ha sido acusada de numerosos casos de corrupción y soborno como en el contrato de los acueductos de la ciudad francesa de Grenoble.

Con la intención de preparar estos procesos en México, el BM, a través del préstamo Infrastructure Investment Fund (Finfra) inicialmente de 250 millones de dólares, un programa ejecutado por Banobras, promovió desde 1995 y de manera encubierta –dada la diversidad y dimensiones de los programas que constituyen el mismo–, la inversión en infraestructura referente al agua mediante un mecanismo que exige la participación de la iniciativa privada a la par de la pública, de ahí que el Finfra sea considerado como el «detonador de la inversión privada en plantas de tratamiento» –actividad a la que se enfocó inicialmente. Recientemente el Finfra ha sido extendido y redefinido bajo su versión II, a través de la cual se ejecuta el Program to Support Local Water Utilities with Private Sector Participation, que pretende articular las operaciones de la privatización de este activo natural estratégico. Asimismo el BM aprobó en 1996 un préstamo de 186,5 millones de dólares para financiar el Water Resources Management Project (P007713). Trece lechos de ríos componen el «acercamiento integrado del manejo de agua» que enfatiza la necesidad de un «fortalecimiento institucional», que no es más que la manipulación de la

***La tendencia  
hacia la entrega  
del agua y otros  
activos a manos  
extranjeras se  
profundizará***

---

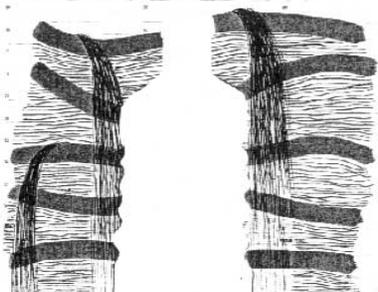
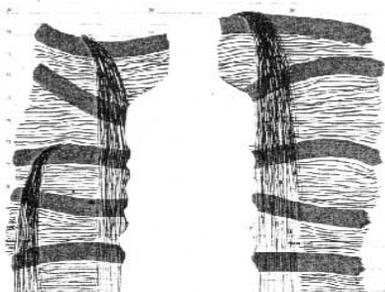
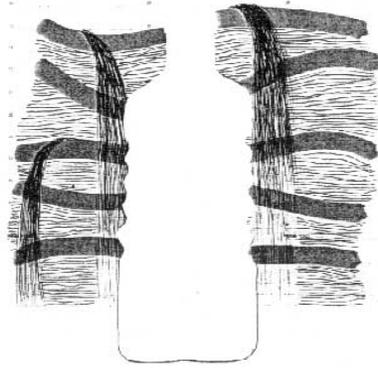
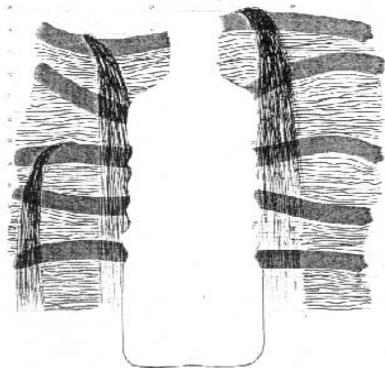
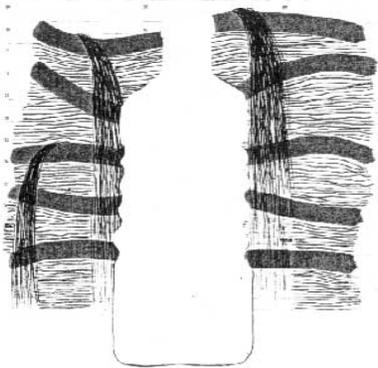
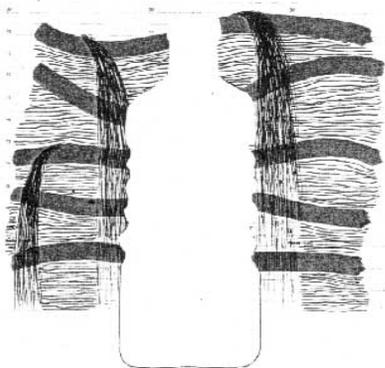
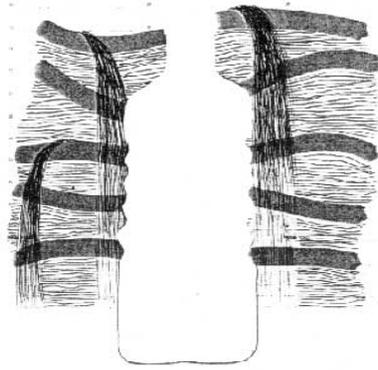
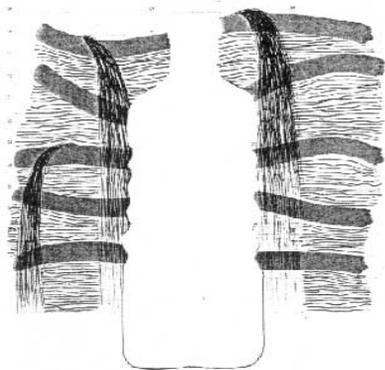
6. Aparte del tratamiento de agua, en áreas como gas, electricidad, finanzas, construcción e ingeniería civil, ferrocarriles, comunicaciones por cable, satelitales y de fibra óptica ([www](http://www.suez.com)) y educación ([www.suez.com](http://www.suez.com)).

legislación nacional para facilitar el acceso a la inversión extranjera directa, lo que explica la ausencia de documentos públicos del BM a pesar de que la fecha de cierre del proyecto es junio de 2002.

En 1998, una revisión de la Cepal sobre el avance de los programas para la privatización del agua en el país, indicaba en un documento de distribución restringida que

... el Gobierno de México ya ha privatizado la mayor parte de las empresas de propiedad estatal. Actualmente se centra en modernizar y reorganizar los servicios de infraestructura, entre ellos los del abastecimiento de agua potable, el saneamiento, el tratamiento de las aguas servidas, la energía eléctrica y el riego y el drenaje ... ya hay cierta participación del sector privado en los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, en particular en el tratamiento de las aguas servidas (p. 31).

En relación con lo indicado por la Cepal, llama la atención que en Ciudad de México se esté reiniciando un proyecto para la construcción de cuatro megaplantas tratadoras de aguas residuales que originalmente se negoció con el BID en 1997 (Coyotepec, El Salto, Mexhtlalpan y Texcoco Norte). Las condiciones del préstamo por 365 millones de dólares del BID y 410 millones más del Fondo de Cooperación Económica a Ultramar de Japón, fueron tan complejas que apenas en 2001 se pudo cumplir con la contratación de un crédito de contingencia para garantizar los aportes «en caso de eventualidades». Ello generó que se cayera en incumplimiento del contrato, por lo que en enero de 2002 el BID anunció que se tenía que pagar una multa conocida como «pago por concepto de comisión de compromiso», que es un mecanismo que usan ese tipo de instituciones para lucrar con el monto prestado, ya que generalmente no se inicia la gestión de los fondos justo en el plazo en el que es aprobado por el acreedor. El lapso en que el país aprueba el movimiento, cumple con los requisitos y evalúa el programa técnico, permite el cobro casi invariablemente de tal multa. Entre las condicionalidades del préstamo está el compromiso «obligado» del Distrito Federal y el estado de México para disminuir el subsidio y actualizar las tarifas del agua potable. Esto es llamativo si se considera que uno de los acreedores representa directamente los intereses japoneses, mientras que una de las empresas que posee, hasta 2003, la concesión del tratamiento de agua, facturación y cobro del servicio de su distribución en el D.F. –y no del establecimiento del precio–, es japonesa, por lo que no sería raro que se contemple beneficiar a sus empresarios justo cuando se va a renegociar la concesión del servicio que prestan y que bien puede ser ampliado, todo ello en un contexto donde no se sabe públicamente hacia dónde va encaminada la «modernización» de la Ley de Aguas de la Ciudad de México actualmente en proceso. En el mismo tenor se colocan las CMNs estadounidenses y demás beneficiadas. Al proyecto de las megaplantas, se suman dos que aún están pendientes, el del



Acuaférico (Distrito Federal) y el del Macrocircuito (estado de México). Todo esto indica que la tendencia hacia la entrega del agua y otros activos a manos extranjeras se profundizará, mucho más en un contexto en el que el país es administrado por un gobierno de empresarios, por empresarios y para empresarios. El papel que tome el gobierno del D.F., encabezado por una fracción del Partido de la Revolución Democrática (PRD), históricamente de izquierda, requiere de especial atención.

El caso centroamericano es igualmente grave. Aunque de forma generalizada, suscriben el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), todos los países de la región iniciaron en la década de los 90 una transformación a fondo de su sector de recursos hídricos mediante cambios jurídicos e institucionales. El proceso no se intensificó hasta mayo de 1996, cuando el BID patrocinó una conferencia sobre recursos hídricos en San José de Costa Rica con la finalidad de introducir estrategias e instrumentos para hacer operativos los principios del acuerdo internacional de Dublín. Estos señalan de modo general la necesidad de que las decisiones se tomen en el nivel apropiado más bajo y en estrecha conexión con un proceso de descentralización. Bajo este lineamiento, el BID puntualiza en su actual estrategia que «...apoyará como pre o co-requisito el fortalecimiento de la capacidad del proceso de descentralización del sector de los recursos hídricos y subsectores» (p. 17).

Es decir, se trata de articular este proceso no solo a escala centroamericana sino hemisférica y mundial, tal y como lo señala el propio BID, a partir de involucrar a ese mismo organismo, al BM, el PNUD, la Unesco, la Organización Mundial Meteorológica (WMO), el World Water Council (WWC), el International Network of Basin Organizations (RIOCI) y el Global Water Partnership, GWP (BID, pp. 15-16); este último, establecido en 1996, es auspiciado por el BM, el PNUD y las agencias bilaterales de desarrollo de países como Alemania, Dinamarca, Holanda, Suecia y desde luego la AID, entre otros actores como CARE o la OIA (Oficina Internacional del Agua de Francia).

### ***Posibles implicaciones del PPP en los esquemas del saqueo del agua***

Las dimensiones de la apropiación de los recursos hídricos de México-Centroamérica son de importancia mayor. México cuenta con una precipitación media anual de 780 mm o 1.530 millardos de m<sup>3</sup> de agua al año per cápita, en sus ríos escurren 410 millardos de m<sup>3</sup>; 14 millardos de m<sup>3</sup> de agua dulce se encuentran en los lagos y lagunas y 107 millardos de m<sup>3</sup> están almacenados artificialmente. Añádase que en Centroamérica hay aproximadamente 120 cuencas hi-

drográficas principales, de las cuales 23 son internacionales. Estas significan tan solo 19% de los sistemas hídricos de la región y 10,7% de las cuencas internacionales del planeta (Hernández/Rodríguez, p. 13).

Esa apropiación de las reservas de agua mesoamericanas, considerando el panorama aquí presentado, es más que probable que se haga desde la justificación de las necesidades del centro de México y la escasez de su zona norte, contemplando desde el Finfra II, la construcción de un sistema de bombeo de agua hacia el «Norte», proyecto que abarcaría las reservas de agua de Centroamérica (probablemente conectadas por medio de hidrovías y/o acueductos a lo largo y ancho de la región como parte o en paralelo al PPP –algo similar a la conexión eléctrica acordada en el marco del mismo Plan–), junto a las de México que se concentran en el sureste. Un sistema que calza perfectamente con las necesidades de EEUU y que lo «de menos» sería conectarlo al suyo. Tómese nota: es una especulación que ya ronda en los círculos académicos de EEUU.

### Referencias

- Barlow, Maude y Tony Clarke: *Blue Gold*, Canadá, Stoddart, 2002.
- Barreda, Andrés: *Atlas geoeconómico y geopolítico de Chiapas*, Facultad de Filosofía y Letras, Tesis Doctoral en Estudios Latinoamericanos, México, 1999.
- BID: «Strategy for Integrated Water Resources Management», ENV-125, Washington, D.C., 1998.
- BID et al.: «Información hidrometeorológica para la competitividad», Plan Puebla-Panamá. Iniciativa mesoamericana de prevención y mitigación de desastres: en *Iniciativas mesoamericanas y proyectos*, PPP, San Salvador, 2001.
- Cepal: «Progresos realizados en la privatización de los servicios públicos relacionados con el agua: reseña por países de México, América Central y el Caribe», LC/R. 1697, 1998.
- Hanhausen & Doménech Consultores, S.C.: *Water in Mexico: Government Objectives and Opportunities for Private Investment*, The Institute of the Americas, 2000.
- Hernández y Rodríguez: «Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río Lempa», Proyecto Conflicto y Cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas, San José de Costa Rica, 2000.
- IPCC: «The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability», ONU, 2000, <[www.usgcrp.gov/ipcc](http://www.usgcrp.gov/ipcc)>.
- Petras, James: *Latin America: Bankers, Generals and the Struggle for Social Justice*, Rowman & Littlefield, Nueva York, 1987.
- Shiva, Vandana: «Monsanto's Expanding Monopolies from Seed to Water» en *Znet article*, 30/7/99.
- SICA: «Plan Centroamericano para el manejo integrado y la conservación de los recursos del agua», San Salvador, 2001.
- World Bank: *Country Strategy Paper - Mexico*, Mexican Division, Country Department II, Mexico and Central America, Washington, D.C., 1995.

# **El ALCA y sus difíciles combinaciones**

*Comercio, salud y ambiente*

**Marco A. Gandásegui (h.)**

*El ALCA no ofrece una alternativa para el desarrollo de la región latinoamericana. En este artículo se analizan las contradicciones que presentan sus propuestas cuando se miden contra las demandas laborales y las necesidades sociales. Mientras se propone una edistribución de la riqueza que beneficie a los propietarios de los bienes capitales de la región y de América del Norte, los trabajadores precisan alternativas productivas que, al mismo tiempo, se inserten en políticas incluyentes. El artículo hace énfasis en la desigualdad entre los países que pretende conservar la propuesta de «libre comercio».*

**E**l Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) será el instrumento de integración regional que los pueblos latinoamericanos tengan capacidad de concretar. Será el resultado de los múltiples factores que se combinan en el contexto de esta fase de transición que vive el mundo. Desde su gestación original en 1994 ha estado en manos de pequeñas elites que han trabajado con esmero para darle una estructura en función de sus intereses. Se han definido objetivos que benefician a sólo un sector de la sociedad. Los pueblos de la región, e igualmente de América del Norte, han sido marginados de las discusiones en torno del Acuerdo, así como de las negociaciones y de las decisiones que se toman. Se reclama en forma cada vez más insistente, en todos los niveles, que las negociaciones del ALCA deben efectuarse con absoluta transparencia.

---

**Marco A. Gandásegui (h.):** profesor de Sociología de la Universidad de Panamá e investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) «Justo Arosemena», Ciudad de Panamá.

**Palabras clave:** integración económica, ALCA, Panamá.

---

Los intereses de los diferentes sectores sociales se han polarizado, tanto en la parte norte del hemisferio como en el sur. Por un lado, las grandes empresas dueñas de las más avanzadas tecnologías, se percatan con aprehensión que sus ganancias disminuyen. La solución que proponen para enfrentar este problema es someter los mercados de la región a sus necesidades. Por el otro, los sectores populares observan con preocupación el incremento del desempleo, la pobreza y la violencia como consecuencia de políticas de ajuste económico que incluyen privatizaciones, flexibilización y desregularización. Hay un tercer sector que no tiene intereses productivos y que actualmente encabeza los esfuerzos por consolidar el ALCA. Este sector está compuesto por los especuladores que ven el comercio como el vehículo más apropiado para acumular ganancias.

Según Mayobre, «debemos considerar que el ALCA sólo puede ser beneficioso –más allá de los análisis de costo-beneficio– si los países de América Latina y el Caribe son capaces de negociar un acuerdo que no los ate a una sola forma de democracia y a un solo modelo de desarrollo, que les limiten en sus posibilidades de acción». El economista venezolano agrega que la región latinoamericana debe tener su propia posición «que sirva de contrapeso a la tendencia casi natural, y en todo caso comprensible, de las autoridades de Estados Unidos de reproducir en nuestras tierras sus propios modelos económicos, su legislación y sus normativas».

### ***¿Qué es el ALCA?***

El ALCA nace como una propuesta del gobierno de EEUU, acogida por los presidentes de 34 países del hemisferio, reunidos en la I Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Miami en 1994. Según la declaración suscrita por el conjunto de gobiernos del hemisferio se destacan cinco principios: 1) preservar y fortalecer la democracia; 2) erradicar la pobreza y la discriminación; 3) promover el desarrollo económico y sostenible; 4) abrir las puertas a nuevos mercados; y 5) conservar el medio ambiente.

En lo que sigue veremos si la evolución de las negociaciones en torno del ALCA desde 1994 han logrado honrar los cinco principios. Analizaremos la propuesta del ALCA, comenzando por su origen y el interés que tiene el gobierno de Panamá en este acuerdo hemisférico. Examinaremos los efectos que puede tener el ALCA sobre áreas muy sensibles como salud, servicios, sector laboral, ambiente y su relación con el Plan Puebla-Panamá. Se abordarán también las movilizaciones hemisféricas contrarias a los objetivos del ALCA.

### ***Antecedentes de la participación de Panamá***

Panamá formalizó su candidatura para ser sede de la Secretaría en abril de 1997. El Gobierno estableció una estrategia de promoción para lograr este objetivo, basada principalmente en el cabildeo a nivel hemisférico. En la Reunión de Ministros Responsables del Comercio del hemisferio realizada en San José de Costa Rica, en 1998, se acordó el establecimiento de una sede rotativa. La ciudad de Panamá es sede entre el 1º de marzo de 2001 y el 28 de febrero de 2003. La ciudad de México lo será desde el 1º de marzo de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2004.

Desde que el gobierno panameño adquirió este compromiso en marzo de 1998, el Ministerio de Comercio e Industrias emprendió un programa de trabajo con el fin de trasladar la Secretaría Administrativa a la ciudad de Panamá. Con este propósito creó una Comisión Interinstitucional para preparar la infraestructura y los servicios necesarios que garantizarán el proceso<sup>1</sup>.

Cuando se efectuó la instalación oficial de la Secretaría Pro Témpore del ALCA en Panamá, la presidenta Mireya Moscoso enfatizó siete puntos dignos de análisis: 1) Panamá depende del resto del mundo como país proveedor de servicios; 2) el libre comercio crea riqueza y bienestar para todos; 3) la política proteccionista e intervencionista quedó en el pasado, mientras que el presente y futuro corresponden a la apertura comercial; 4) el Estado tiene que desempeñar un papel preponderante en el sector social, y la empresa privada en el desarrollo económico; 5) el aval a las privatizaciones ya efectuadas; 6) la exhortación a los sectores populares y económicos a negociar en el ALCA, a la luz de lo ocurrido con la Organización Mundial del Comercio, respecto de la cual el sacrificio panameño hubiese sido menor de haberse ingresado antes; y 7) las negociaciones deben darse en un marco de equidad y honestidad.

El mensaje de la presidenta de la República pasó por alto cuatro de los cinco principios considerados estratégicos por los fundadores del proceso del ALCA: se ignoraron los puntos relativos a la democratización de la política, la protección del ambiente, la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico.

---

1. La Comisión Interinstitucional cuenta con tres subcomisiones: la Subcomisión de Foros y Eventos, cuyo principal objetivo es la organización de foros, seminarios y cursos de capacitación; la de Servicios, que coordina los servicios y facilidades que prestará el país, tanto a los negociadores, como al personal administrativo de la Secretaría; y la de Promoción, encargada de obtener el patrocinio de diferentes empresas que deberán promover la sede del ALCA en Panamá.

### ***Modelos de integración***

Las puntualizaciones de Moscoso reflejan las contradicciones que emanan de los objetivos que persigue el ALCA. Según los teóricos del comercio internacional, «el debate económico tradicional sobre los modelos de integración ha dividido a la doctrina entre los defensores de un enfoque comercial neoliberal y los que apoyan un modelo dirigista o intervencionista. Han existido modelos eclécticos que combinan políticas intervencionistas y comerciales, variando el carácter de la mezcla según el proceso de integración».

***Una integración  
a la medida  
del ALCA  
preocupa  
a sectores  
muy amplios***

Los defensores del ALCA aseguran que el «libre comercio» puede incrementar las tasas de ganancias de los dueños del capital y, a la vez, mejorar los niveles de vida de los pueblos. En la difícil ecuación falta una premisa que tanto especuladores locales como regionales, así como la presidenta Moscoso, ignoran sospechosamente. Para promover el comercio es fundamental tener una política nacional de producción. En la actualidad, los gobiernos panameños de turno están desmontando la producción nacional. Los ministros de Economía celebran que la participación del sector industrial en el PIB del país cayó por debajo de 10%. El país tiene que poner a todos los trabajadores a producir, para lo cual requiere de un plan a mediano y largo plazo que revierta la actual dirección que lleva la economía. El éxito de cualquier ALCA depende de esta premisa sencilla pero necesaria.

### ***El ALCA y los sectores sociales***

Una integración a la medida del ALCA preocupa a sectores muy amplios. Esta preocupación se centra en los efectos del Acuerdo sobre las mujeres, así como el impacto que tendrá sobre el trabajo en los hogares, el ambiente, las economías locales y la pobreza. Según las últimas estimaciones de la Cepal, la región tendrá este año una caída de 0,1% en su PIB, con reducciones más acentuadas en las economías de Argentina (-10%), Venezuela (-3%) y Uruguay (-4%) y un menor crecimiento en Chile (inferior a 2,5%) y Brasil (1,8%) [la proyección de retroceso para Venezuela ha crecido notablemente como consecuencia de los sucesos políticos de fines de 2002 y comienzos de 2003. NE].

Según Peredo, la globalización y el libre mercado, contra todas las promesas, en vez de resolver aumenta las dificultades que encuentran las mujeres frente a la sociedad. Las reglas de comercio que se están generalizando tienen un efecto

formidable en la estructura y forma del empleo. Peredo agrega que el fin fundamental de la producción no es la satisfacción de las necesidades de la sociedad sino la generación de ganancias aun a costa de la integridad de la población. Las Naciones Unidas han estimado que el valor global del trabajo no remunerado de las mujeres en el mundo asciende a 11.000 millones de dólares anuales.

### ***Un acuerdo entre desiguales***

En la reunión de ministros de Quito de 2002 se trató la creciente inquietud existente en relación con las desigualdades extremas entre los países integrantes del ALCA. Según Mayobre, el acuerdo ofrece mayores posibilidades de obtener ventajas significativas si las negociaciones se efectúan en forma colectiva.

Se trata de una situación similar a la de Gulliver en el país de los enanos. Si los enanos se ponen de acuerdo, quizás puedan reunir una fuerza significativa para tratar con él. Lo anterior se aplica si consideramos al asunto desde una perspectiva de largo plazo. Porque en el corto plazo siempre se pueden obtener individualmente mendrugos, como recompensa por romper la unidad de los enanos.

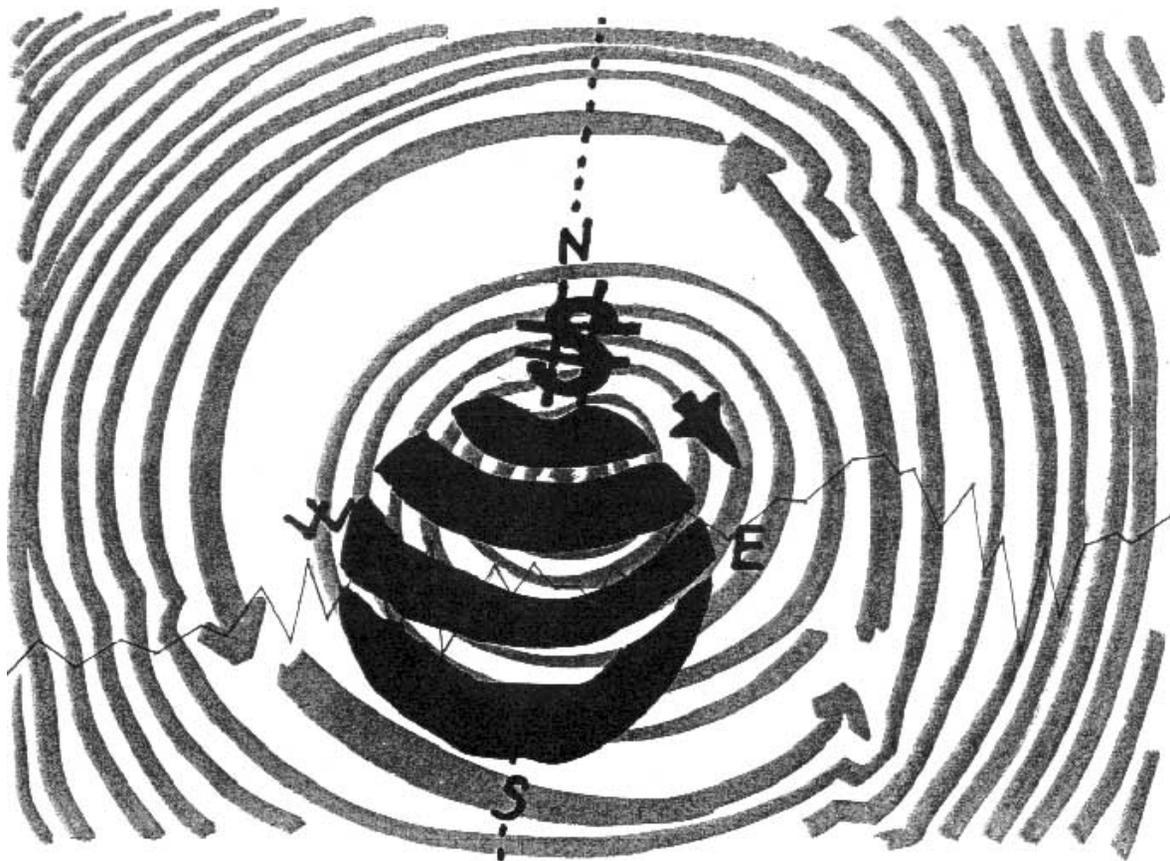
Según Gudynas, el

ALCA aparece como un acuerdo asimétrico, donde las naciones de América Latina y el Caribe deberán reducir sus aranceles y protecciones, de hecho ya muy bajas, sin saber cuáles serán las contrapartidas de EEUU y Canadá en rubros clave como el agroalimentario. La misma asimetría se repite en otras cuestiones, como la pretensión de Washington de mantener sus mecanismos de antidumping o de expandir sus exigencias en patentes.

El gobierno brasileño propone la creación de un fondo para financiar la adaptación de países con economías menos desarrolladas al ALCA. El ministro brasileño de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Sergio Amaral, señaló que «defenderemos la creación de un fondo integrado por los países del ALCA o de un mecanismo de financiación del BID con ese objetivo» (*La Prensa*, Panamá, 27/10/02). Según *O Estado de São Paulo*, «el objetivo pretendido por el Mercosur es similar a las iniciativas de la Unión Europea».

### ***El ALCA y la salud***

En la actualidad existen problemas para tener acceso a los medicamentos en América Latina. El precio no es el único factor. Muchas veces las dificultades surgen de la manera como se manipulan las patentes, que muchas veces contribuyen a monopolizar la producción y distribución, provocando precios inflados. En noviembre de 2001, la cuarta conferencia de ministros de la OMC realizada en Doha (Qatar), acordó darle un tratamiento especial a los medicamentos dentro de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con



el Comercio (Adpic o Trips, en inglés). En cambio, en las reuniones del ALCA no se tratan estos problemas. Existe preocupación de que el Acuerdo no se atenga a la misma política de la OMC (Medecins sans Frontières).

Hace varios años el costo promedio de un tratamiento anual triple antirretroviral podía costar entre 10.000 y 15.000 dólares; en la actualidad ha bajado a 300. Esta reducción es consecuencia de la competencia internacional, que ha sido posible merced a que en países como Brasil o India no hay patentes controladas a escala transnacional. Esta situación puede cambiar si las grandes corporaciones suprimen esa capacidad productiva de estos países.

La declaración de la Cumbre de Miami en 1994 señalaba:

... el objetivo de lograr una mayor justicia social para todos nuestros pueblos ... Nos comprometemos individual y colectivamente a mejorar el acceso a la educación de calidad y a la atención prima-

### ***Las disputas dentro del ALCA serían dirimidas por comisiones cerradas***

ria en materia de salud, así como a erradicar la pobreza extrema y el analfabetismo. Instamos a la OEA y al BID para que brinden asistencia a los países en el cumplimiento de dichos compromisos, apoyándose significativamente en la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal), así como en los organismos subregionales de integración.

Los ministros reunidos en Quito en 2002 dieron un paso atrás al señalar que «las cuestiones medioambientales y laborales no deberían ser invocadas como condicionamientos ni sometidas a disciplinas cuyo incumplimiento esté sujeto a restricciones o sanciones comerciales».

La propuesta de EEUU para el tratamiento de medicamentos en el marco del ALCA contiene cinco puntos que pueden poner en peligro las bases mismas del libre comercio: 1) elimina las posibilidades de que exista competencia en el mercado de los medicamentos; 2) extiende las patentes más allá de los 20 años contemplados por la OMC; 3) sustituye las cortes ordinarias con autoridades comerciales; 4) propugna derechos exclusivos sobre información farmacéutica. Los acuerdos de la OMC sólo hacen referencia a la protección de información.

### ***Negociaciones en el sector servicios***

El sector servicios en las negociaciones del ALCA es el más delicado y, a la vez, el menos conocido (esta parte del análisis ha sido tomada de Trade & Investment...). Generalmente los acuerdos comerciales se asocian con el intercambio de bienes y no pensamos en los servicios. Se tiende a ignorar el agua potable, los teléfonos, la educación o la salud. En la actualidad, este sector representa 80% del PIB y absorbe 70% del empleo en Panamá. Además, con sólo cambiar algunas normas en la manera de prestarlos (como una desregulación) pueden arrojar aún más ganancias, beneficiar a unas pocas empresas, y por añadidura perjudicar a los trabajadores y al ambiente.

Las disputas dentro del ALCA serían dirimidas por comisiones cerradas al público con capacidad para cuestionar las leyes nacionales. Se está negociando actualmente una cláusula que le permita a un gobierno o corporación presentar demandas contra otros gobiernos pasando por encima de las leyes locales o nacionales.

Este Acuerdo constituye un peligro potencial para el servicio de agua potable. El almacenamiento y la distribución puede convertirse en un negocio muy rentable en perjuicio de los consumidores y comunidades enteras. En Cochabamba (Bolivia), la empresa que obtuvo la licitación para la distribución de agua

potable cuadruplicó su tarifa. Las organizaciones sociales de la ciudad se sublevaron contra la política de precios de Bechtel y obligaron al Gobierno a revisar la medida.

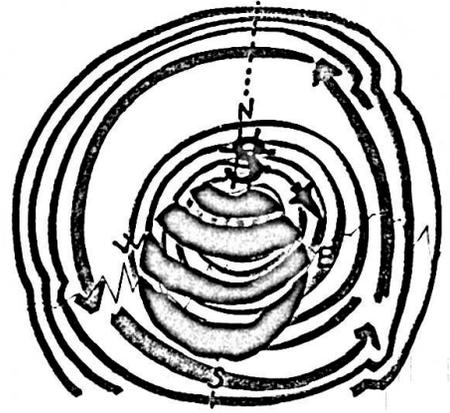
### ***El ALCA y el trabajo***

Las reglas laborales también corren peligro. Según Trade & Investment in Services, el ALCA impactaría en forma negativa a los trabajadores de dos maneras distintas. Por un lado, cuestiona todo el cuerpo jurídico laboral existente. Por el otro, perjudica a los trabajadores mediante la política de privatizaciones. También corre peligro todo lo referente a las leyes de idoneidad y las exigencias profesionales. Estas normas han sido objeto de discusiones en el marco del ALCA. La legislación que regula la entrada de trabajadores puede ser cuestionada. Esta situación crea un serio problema también al trabajador extranjero, que se convierte en prisionero de su contratista. La legislación laboral actual tiende a crear un terreno sobre el cual las partes pueden negociar sobre los niveles salariales y las condiciones de trabajo. Estas leyes pueden ser cuestionadas y desaparecer si el ALCA considera que obstaculizan el comercio. Estudios hechos por la OMC apuntan en esa dirección. Los acuerdos laborales pueden ser objeto de disputas por parte de empresas extranjeras que se sienten afectadas por no conocer las costumbres o reglas en los procesos de negociación. Además, una empresa extranjera estaría en condiciones de cuestionar una ley laboral que en su opinión «obstaculiza su capacidad para brindar un servicio de calidad».

La tendencia hacia la privatización también puede perjudicar a los trabajadores. Las empresas privatizadas pagan menos y ofrecen peores condiciones de trabajo. En el caso del ALCA, esta situación se agudizaría ya que no corresponderá a los gobiernos la toma de decisiones, que pasarían a una instancia de negociación entre el Gobierno y un grupo de expertos, asumidas sobre la base de garantizar las ganancias e ignorando las demandas de la población.

### ***El ALCA y el ambiente***

La declaración de la Cumbre de Miami planteaba que el comercio libre contribuye a proteger el ambiente. La afirmación es tajante, precisa y sin condiciones. A la vez, hace énfasis en la necesidad de ejecutar una «gestión racional» del ambiente. El texto señalaba que los miembros del ALCA «fomentaremos el bienestar social y la prosperidad económica en formas que tomen plenamente en



cuenta el impacto que producimos sobre el medio ambiente». En abril de 1998, en ocasión de la II Cumbre, los mandatarios «subrayaron la importancia de trabajar en conjunto para avanzar en el cumplimiento del acuerdo alcanzado en la Conferencia de Kyoto, Japón, y promover su ratificación en nuestros países».

En 2001, durante la Cumbre del ALCA en Québec, se impusieron dos cambios importantes. Por un lado, se abandonó el compromiso con el Convenio de Kyoto después de que el presidente de EEUU, George W. Bush, lo denunciara en el Congreso. Al mismo tiempo, se introdujo un elemento hasta ese momento desconocido. La declaración subrayó «la importancia de la energía como una de las bases fundamentales para el desarrollo económico, la prosperidad de la región y el mejoramiento de la calidad de vida». Según Gudynas,

... muchos interesados en temas ecológicos suponen que un acuerdo comercial tiene poco que ver con los problemas ambientales continentales. La realidad es otra: buena parte de los impactos ambientales se deben a la extracción de recursos naturales para la exportación. Alrededor de 75% de las ventas latinoamericanas son recursos naturales sin procesar o con poco procesamiento, tales como minerales, petróleo y productos agroalimentarios. A su vez, esas exportaciones representan un promedio de 20% del PIB regional, dejando en claro el peso determinante que tienen dentro de las economías nacionales.

Un grupo de activistas mexicano advierte que «el modelo de crecimiento de las exportaciones promovido por los tratados de libre comercio ha destruido los ecosistemas alrededor del mundo. Bajo este sistema insostenible, muchos países talan sus bosques, sobreexplotan sus aguas y los recursos naturales para ganar dinero en el mercado internacional»<sup>2</sup>.

### ***El ALCA y el Plan Puebla-Panamá. La conexión eléctrica***<sup>3</sup>

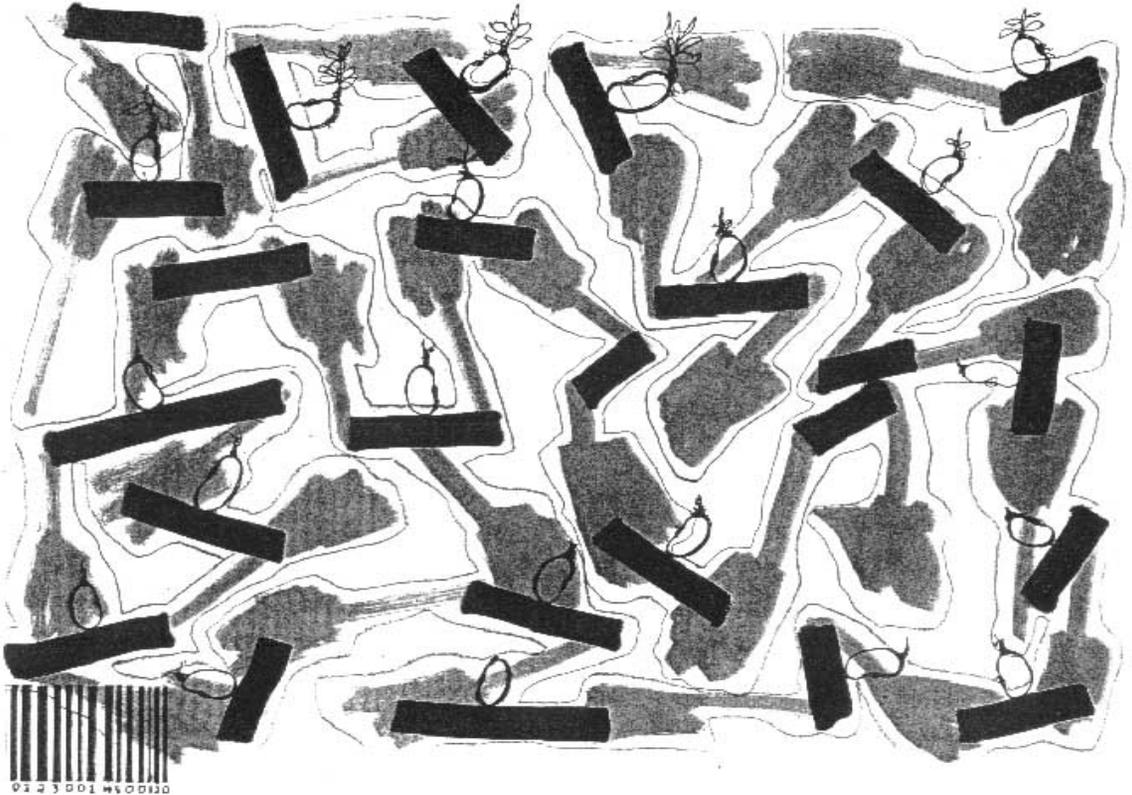
Según la Coordinadora Regional de los Altos de Chiapas, la iniciativa del ALCA es acompañada de otros proyectos subregionales. Uno de ellos es el Plan Puebla-Panamá (PPP). «El ALCA sería como un enorme rompecabezas conformado por distintas piezas regionales. A la cabeza, y como referente base, está el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). Posteriormente, el PPP, el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y el Plan Dignidad». Según la Coordinadora Regional, el PPP se mueve sobre dos ejes. El primero plantea la construcción de «una moderna y costosa infraestructura de comunicaciones ... integrada por varios corredores logísticos intermodales, a base de superautopistas y ferrocarriles, que se interconecten con otros similares hacia

2. V. página web de Global Exchange: <[www.globalexchange.org](http://www.globalexchange.org)>.

3. Fuente: Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria - Ciepac, <[www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)>.

EEUU. Además, por tres canales interoceánicos secos (en México, Honduras y Nicaragua) que funcionarían igual que los corredores antes mencionados. Igualmente, otros dos canales de agua (en Nicaragua y Panamá), y un tercero en Colombia».

La Coordinadora Regional identifica cinco proyectos que conforman el PPP. En primera instancia el Corredor Biológico Mesoamericano, que tiene como objetivo «privatizar el segundo banco genético más importante del mundo». El segundo proyecto se refiere a un Plan Energético de las Américas, que implica la construcción de un oleoducto que iría desde Panamá hasta el sur de Veracruz, en México, para conectarse con EEUU. El tercer proyecto, Sistema de Integración Eléctrica para los Países de América Central (Siepac), es financiado, en parte, por el gobierno de España y tiene como principal beneficiaria a la transnacional española Endesa. El cuarto proyecto aprovecharía la posición geoestratégica de la región, única por su situación interoceánica, y la precaria legislación laboral y ambiental, para invadir el área con múltiples corredores de plantas maquiladoras transnacionales. La Coordinadora agrega un quinto proyecto que consiste en crear un filtro para evitar la migración indocumentada proveniente de los países de Centroamérica hacia los dos colosos del Norte. Una última



***Parece claro  
que las ventajas  
que tiene Panamá  
no se están  
aprovechando  
plenamente***

propuesta del PPP es impulsar un proyecto militar denominado Operación Nuevos Horizontes. «EEUU tiene la clara intención de resguardarlos directamente para sí, mediante sus propias fuerzas armadas».

Un estudio sobre el Siepac indica que los proyectos de «carreteras y electricidad han sido la prioridad para arrancar el PPP». El estudio señala que para «las grandes corporaciones transnacionales es necesario sacar (la producción de electricidad) de los gobiernos, quienes la han producido, distribuido y reglamentado como bien público desde hace un siglo». En forma resumida «el objetivo del PPP es crear una sola ley sobre electricidad para toda la región, un solo administrador, una sola empresa, una sola red integrada y encaminada hacia EEUU».

***Resistencia contra el ALCA***

En todos los países y entre los diferentes sectores productivos se ha levantado un movimiento de resistencia contra el ALCA. La oposición proviene de trabajadores y grupos consumidores; también se han sumado industriales y agricultores, junto con políticos de diferentes partidos y numerosas organizaciones de EEUU, Canadá y de países de América Latina, que están formando redes para oponerse al Acuerdo.

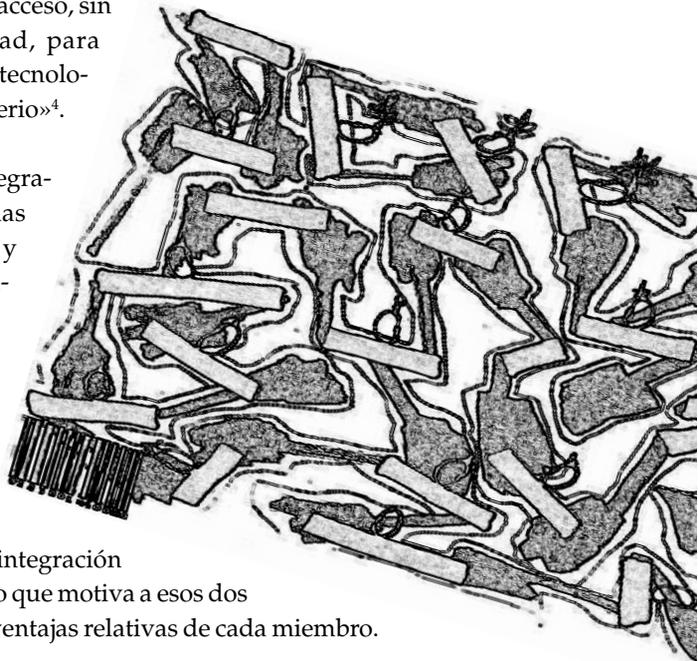
El Encuentro de Parlamentarios sobre el ALCA efectuado a fines de octubre de 2002, en Quito, rechazó el Acuerdo y exhortó a los gobiernos a retirar de las rondas de negociación sus equipos de negociadores, procurando el fortalecimiento de organismos y esquemas de integración latinoamericanos y caribeños, como el Mercosur, la CAN, el Caricom, entre otros.

En EEUU una red denominada Campaña de Ciudadanos por el Comercio (Citizens Trade Campaign, CTC) propone otro conjunto de reglas para negociar acuerdos internacionales. Esta red abarca sindicatos, granjeros, consumidores, organizaciones religiosas, entre otras, y propone seis principios: garantizar el interés de la ciudadanía en materia ambiental, del empleo y la salud; consolidar los niveles de desarrollo alcanzados y evitar una competencia desgastante; elevar los niveles de vida en los países menos desarrollados; dar prioridad a las familias campesinas y lograr seguridad alimenticia; estimular la necesidad de economías nacionales saludables para que exista una economía mundial también saludable; una economía mundial demanda más democracia, transparencia y responsabilidad (v. Comisión de Asuntos Sociales).

## Conclusión

Según la Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), el secretario de Estado de EEUU, Colin Powell, dijo que «nuestro objetivo con el ALCA es garantizar a las empresas norteamericanas el control de un territorio que va del Polo Artico hasta el Antártico, libre acceso, sin ningún obstáculo o dificultad, para nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el hemisferio»<sup>4</sup>.

El secreto de un acuerdo de integración pasa por el respeto de las partes a todos los integrantes y la reciprocidad. El ALCA es saludable si todos los países de la región pueden plantear los mismos objetivos que EEUU. El recién electo presidente brasileño también señaló que negociará un acuerdo que beneficie a su país. Para el conjunto de América Latina la integración debe partir del mismo supuesto que motiva a esos dos países: sacar beneficios de las ventajas relativas de cada miembro.



En el caso de Panamá la integración implica aprovechar las ventajas sin sacrificar los logros alcanzados de las últimas generaciones. En estos momentos se negocia el sacrificio de los sectores profesionales del país, la liquidación de la planta productiva, la infraestructura bancaria y la posición geográfica. Panamá cuenta con un potencial productivo del que carecen los países de la región. El Gobierno planteó su interés en que la ciudad de Panamá sirviera como Secretaría permanente del ALCA. El gobierno estadounidense ha dicho oficialmente que apoyará a Miami. Es probable que Panamá no salga bien librada de este enfrentamiento diplomático-comercial.

Parece claro que las ventajas que tiene Panamá para negociar cualquier tratado de integración no se están aprovechando plenamente. En su lugar, el gobierno

---

4. Ver O. León, quien cita una conferencia dictada por Colin Powell: «Put Trade on the Fast Track» en *The Wall Street Journal*, Nueva York, 16/10/01.

panameño negocia sobre la base de posiciones tradicionales «transitistas». La estrategia negociadora de Panamá y los otros países de la región tiene que descansar sobre la experiencia del pasado y los objetivos planteados para el futuro. El pasado indica que la producción es el eje que garantiza una economía capaz de integrarse a los procesos de integración internacional. La producción combinada con la capacidad para acumular sobre la base de la posición geográfica del istmo asegura un futuro con desarrollo.

### Referencias

- Berrocal, Rafael: «Plan Puebla-Panamá, inversiones imposibles» en *La Prensa*, Panamá, 20/10/02.
- Boff, Leonardo: «Otra ALCA es posible» en *ALAI-Amlatina*, Quito, 6/9/02.
- Bow, Juan Carlos: «Medio ambiente y derecho laboral, temas de discusión» en *La Prensa*, Managua, 21/4/01.
- Briceno Ruiz, José: «El modelo del Tlcán de integración y las negociaciones del ALCA» en *Problemas del Desarrollo* N° 126, 2001.
- Bulmer-Thomas, Víctor: «The Central American Common Market: From Closed to Open Regionalism» en *World Development* vol. 26 N° 2, Pergamon Press, Oxford, 2/1998.
- Burch, Sally: «ALCA versus desarrollo en el agro» en *ALAI-Amlatina*, 30/10/02.
- Casanueva, Héctor: «Apertura y diversificación» en *La Prensa*, 27/10/02.
- Cevallos, Diego: «El ALCA se cocina sin condimento verde» en Servicio IPS (tomado de internet), 2001.
- Citizens Trade Campaign: «A Democratic and Forward-Looking Alternative to President Bush's Fast Track Principles», 2002.
- Comisión de Asuntos Sociales: «Vendiendo el futuro. Una reflexión sobre la relación entre inversionistas y Estado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su expansión al resto de América Latina», patrocinado por la Conferencia Canadiense de Obispos Católicos (CCCC-CECC), el Consejo Episcopal Latinoamericano (Celam), la Conferencia de Obispos Católicos de Estados Unidos (Uscsb), ponencia presentada en la Universidad Católica de América, Washington, D.C., 28-30 de enero de 2002.
- Coordinadora Regional de los Altos de Chiapas de la Sociedad Civil en Resistencia: «Plan Puebla-Panamá: ¿desarrollo o neocolonización?» (tomado de internet), 21 de octubre de 2002.
- Fernández, Bob: «Lula' quiere negociar con EEUU sin despegarse de Argentina» en *El País*, 27/10/02.
- Frías, Pedro: *Panamá, los procesos de integración y su impacto sobre el desarrollo nacional*, documento presentado en acto organizado por el IPEL, del Ministerio de Trabajo, Hotel El Panamá, 19 de septiembre de 2002.
- Gudynas, Eduardo: «Los desafíos del ALCA» (tomado de internet).
- León, Osvaldo: «Movilización continental contra el ALCA» en *ALAI-Amlatina*, 24/1/02.
- Mayobre, Eduardo: «Desafíos del ALCA para la integración de América Latina y el Caribe», ponencia presentada en el foro «Venezuela ante el ALCA: riesgos y oportunidades», organizado por el gobierno venezolano, Caracas, 13 de septiembre de 2002.
- Medecins sans Frontières: *Comment on the Draft Free Trade of the Americas Agreement*, Secretaría Pro-Tempore del ALCA, Panamá, 2002.
- Neto, César y Fernando Villavicencio: «ALCA: la batalla final por la colonización de América Latina» en *ALAI-América Latina en Movimiento*, 15/6/02.
- Peredo, Elizabeth: «Bolivia: los impactos del ALCA en las mujeres», Primer Encuentro Nacional: Los Impactos del ALCA en Bolivia, Cochabamba en *ALAI, América Latina en Movimiento*, 15/5/2002.
- Pérez Esquivel, Adolfo: «Jornadas de resistencia contra el ALCA» en *ALAI-Amlatina*, Quito, 16/7/02.
- Trade & Investment in Services: *The Stakes for Workers and the Environment*, The Alliance for Sustainable Jobs and the Environment, Madison, Portland (OR), octubre de 2001.

# **Una propuesta global para un problema global**

*Hacia un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana*

**Alberto Acosta / Oscar Ugarteche**

*La discusión sobre si debe existir un tribunal internacional de insolvencia refleja el punto de vista de los acreedores. Se concibe la quiebra de las naciones como si fueran empresas. Aquí se propone que los países no quiebran: es necesario un nuevo mecanismo para distinguir los componentes que motivan la cesación de pagos. Los acreedores deben suspender los cobros para someterse a un tratamiento simétrico ante un tribunal independiente de arbitraje. Para impedir nuevas crisis de deuda, la totalidad de la deuda debería alcanzar un nivel realmente sustentable.*

*Ya lo ves, señor Nicetas –dijo Baudolino–, cuando no era presa de las tentaciones de este mundo, dedicaba mis noches a imaginar otros mundos. Un poco con la ayuda del vino, y un poco con la de la miel verde. No hay nada mejor que imaginar otros mundos para olvidar lo doloroso que es el mundo en que vivimos.*

*Por lo menos, así pensaba yo entonces. Todavía no había entendido que, imaginando otros mundos, se acaba por cambiar también éste*

**Umberto Eco**

**L**a deuda externa resulta eterna. Sus dificultades son tan antiguas como la formación de muchas repúblicas latinoamericanas. Y en este interminable sendero las soluciones impulsadas y controladas por los acreedores, de acuer-

---

**Alberto Acosta:** economista ecuatoriano; consultor internacional y del Ildis-FES (Ecuador); asesor de organizaciones indígenas y sociales; miembro del Foro Ecuador Alternativo; es autor de varias publicaciones; @: <alacosta48@yahoo.com>.

**Oscar Ugarteche:** economista peruano; profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima; es autor de varias publicaciones; asesor de la Comisión Investigadora sobre delitos cometidos en el periodo 1990-2001, Congreso de la República del Perú; @: <oscar\_ugarteche@terra.com.pe>.

**Palabras clave:** deuda externa, arbitraje, sistema financiero internacional.

---

do siempre con sus intereses, no han resuelto el problema. Las tan promocionadas «soluciones definitivas», apegadas supuestamente a la lógica del mercado, a la postre han ahondado las crisis. Frente a esta realidad muchas propuestas alternativas, por diversas razones, no cuajaron o no han superado las actitudes discursivas o los planteos académicos. Los justos reclamos por la anulación de las deudas o la postura para el no pago, que tienen un sustento ético indiscutible, se han entrapado en posiciones inmovilistas. Más de una vez las movilizaciones en contra de la deuda se han agotado en sí mismas. Y aún cuando la anulación de las deudas sea la salida más inmediata, «no es de por sí la solución del problema de la deuda, si no se hace a la vez lo necesario frente a las causas que originan el proceso de endeudamiento», como afirma Franz Hinke-lammert. Esta constatación conduce a repensar las propuestas. Se precisa abrir el escenario desde lo nacional hacia lo internacional, procurando formular alternativas que deberán ser viables no por la generosidad de los acreedores, sino por la contundencia de sus argumentos y por la profundidad de la acción política.

### ***Repensando el marco financiero internacional***

Es ampliamente aceptado en el mundo que son necesarias profundas transformaciones en las condiciones marco de la economía internacional. Las actuales instancias normativas y controladoras –el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sobre todo– están seriamente cuestionadas. Cada vez se elevan más voces que solicitan un nuevo ordenamiento económico internacional, que debería desembocar en una suerte de gran pacto social mundial. Este ordenamiento, como es obvio suponer, debería procurar establecer reglas que resuelvan el sobreendeudamiento externo de los países empobrecidos. Planteos que, por lo demás, no excluyen el reclamo de una anulación masiva de las deudas existentes, así como tampoco la búsqueda de posiciones conjuntas por parte de los países deudores para conseguir mejorar su posición negociadora y, de ser posible, constituir un frente amplio para el no pago de la deuda. Sin embargo en la mira no debe estar sólo la desaparición del problema de la deuda, sino la construcción de nuevas estructuras económicas internacionales; lo cual implica repensar íntegramente el régimen social de acumulación dominante, en todas y cada una de sus versiones.

El mundo requiere de nuevas instituciones. En el campo financiero prácticamente no hay normas, ni regulaciones. A nivel del comercio mundial, con todas sus limitaciones, existe un Código Internacional de Comercio y un Tribunal Internacional de Arbitraje, que utiliza instancias de la Cámara de Comercio de

París. Esto explica también por qué en el mercado financiero internacional se ha instaurado con mayor crudeza la especulación y la irracionalidad. Y eso facilita la utilización de la deuda externa como un dogal que frena el desarrollo de los países empobrecidos y como un arma de chantaje casi perpetuo que garantiza su sumisión.

A partir de las declaraciones de las diversas instancias de la ONU y de una serie de convenios internacionales, se puede encontrar argumentos de peso que demuestran cómo la deuda externa implica una violación abierta de los derechos humanos, del derecho al desarrollo y del derecho a la libre determinación de los pueblos. Igualmente, ha quedado comprobada la ilegitimidad de muchas deudas y, más aún, la imposibilidad de su pago sin arriesgar la existencia misma de amplios sectores de la población en los países endeudados. Son múltiples los casos de deudas odiosas o corruptas, contratos injustos e ilegítimos. Por otro lado, los países acreedores se niegan sistemáticamente a asumir su corresponsabilidad múltiple, la cual también aparece en la medida que han impedido, directa o indirectamente, que los países pobres obtengan los ingresos necesarios para pagar sus deudas. Hay que tener conciencia de este tema de la corresponsabilidad. En una comisión especial del Senado, en 1988 el entonces senador brasileño Fernando Henrique Cardoso expresó:

El involucramiento de los países en desarrollo en ese proceso (de endeudamiento) fue posibilitado, obviamente, por los bancos internacionales, que concedían los préstamos, endosados por el FMI, que acompañaba y evaluaba anualmente las economías de sus miembros, y estimulado por los gobiernos de los países acreedores, que dieron apoyo político a la estrategia de crecimiento económico con financiamiento externo. Se torna evidente, desde esta perspectiva, que la crisis de la deuda externa del Tercer Mundo engloba la corresponsabilidad de los deudores y de los acreedores.

Es obvio que las distorsiones financieras y monetarias mundiales no se pueden solucionar sólo con medidas nacionales o regionales. La falta de disciplina monetaria y financiera internacional favorece la inestabilidad interna y mantiene la esclavitud de la deuda externa. Si se redujeran los incentivos para la huida de capital y la dolarización espontánea de las economías subdesarrolladas, éstas conservarían su dinero y su ahorro, con posibilidades para invertirlo internamente de manera segura y rentable. Habría más financiamiento propio y menos endeudamiento y dependencia del capital extranjero. Desde esta perspectiva, con la definición de un marco normativo global se debería regular y controlar las relaciones financieras, en cuyo seno, junto al tema de la deuda,

***La falta de disciplina monetaria y financiera internacional favorece la inestabilidad interna y mantiene la esclavitud de la deuda externa***

hay que desarrollar propuestas como la del impuesto Tobin y la eliminación de los paraísos fiscales, orientadas a frenar las tendencias especulativas y por cierto la fuga de capitales. El mundo requiere de un código financiero internacional que cobije un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana, Tiads (Ugarteche/Acosta). Tribunal que de ninguna manera puede caer bajo la férula del FMI y del BM, cuya reorganización, por lo demás, es urgente (tanto como la desaparición del Club de París). Todo esto habla de la necesidad de construir propuestas que no intenten simplemente reformar las instituciones existentes para sostener o ampliar las garantías orientadas a la acumulación del capital.

Teniendo siempre en mente la búsqueda de soluciones integrales y reconociendo la demanda de marcos jurídicos apegados al Estado de Derecho, se propone la creación de dicho tribunal como un sistema institucionalizado y de alcance mundial, posiblemente en el marco de la ONU o de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, entidades que parecerían ser las más competentes e independientes para intervenir en el problema de la deuda. Mientras tanto se podría pensar en la Cámara de Comercio Internacional de París, pues tiene tribunales internacionales de arbitraje de comercio establecidos, que históricamente se han encargado de la resolución de conflictos en casos referidos a bonos. No habría razón para crear un portal nuevo mientras no haya un código financiero internacional, aunque sí en el mediano plazo: los temas del comercio no son similares a los financieros. Mientras tanto hay que ampliar las facultades del tribunal existente y crear los mecanismos de selección de árbitros. De todas formas, el potencial de un sistema de arbitraje podría debilitarse seriamente si solo se abre la puerta para salidas puntuales, por ejemplo para ventilar la situación de algunos países de ingresos medios que no reúnen los «méritos» para ser considerados en el Programa para Países Pobres Altamente Endeudados (Pppad o HIPC, en las más conocidas siglas inglesas de Heavily Indebted Poor Countries), propuesta que por lo demás ha sido un fiasco en toda la línea.

En otras palabras, todos los países, en determinadas circunstancias establecidas con absoluta claridad y con reglas adecuadas, deberían tener la potestad para acogerse soberanamente a un proceso jurídico internacional de este tipo, que no se concedería en forma selectiva por parte de los acreedores o de los organismos internacionales. Hacerlo selectivamente sería recrear formas de dominación, basadas en sistemas discriminatorios en los cuales el poder mundial premia a unos países y castiga a otros a partir de sus intereses. En suma, no hay que instaurar exclusivamente un procedimiento justo y transparente de arbitraje para casos aislados, sino que este proceso tiene que estar abierto para todos los países en condiciones visibles y predeterminadas, sin olvidarse que «el

diablo está en los detalles». Sin embargo, como bien señala el austríaco Kunnibert Raffer, uno de los pioneros y principales impulsores de esta iniciativa, para dar paso a los procesos de arbitraje no se puede esperar hasta que algún día se elabore y apruebe el necesario código financiero internacional. Esto puede tomar algún tiempo, mientras países como Argentina están siendo estrangulados por la deuda. Este arbitraje puntual para tener un valor táctico real no puede marginar una visión estratégica del problema, por tanto debe propender a una solución global y no simplemente a la colocación de parches «pragmáticos» apelando a la «generosa comprensión» de los acreedores.

### ***Lecciones exitosas desde la historia de la deuda***

No hay ningún argumento que no se haya esgrimido sobre el tema de la deuda externa como freno al desarrollo. Lo paradójico es que los actuales acreedores de los países empobrecidos no han tenido la misma preocupación que tuvieron en otras oportunidades frente a países industrializados, como sucedió con la deuda alemana, por ejemplo. Con el Acuerdo de Londres, suscrito en febrero de 1953, Alemania pudo resolver definitivamente su problema de deuda externa. Obtuvo un descuento de su deuda anterior –derivada directa o indirectamente de las dos guerras mundiales– de entre 50% y 75%; drástica reducción de las tasas de interés, que fueron establecidas entre 0% y 5%; amplios periodos de gracia para iniciar los pagos de intereses y capital de determinadas deudas; extensión de los plazos para los pagos previstos; posibilidad de realizar pagos anticipados en función de su desenvolvimiento económico. La forma de calcular el servicio se estableció a partir de la capacidad de pago de la economía alemana, que se vinculó con el avance del proceso de reconstrucción. El encargado de definir esa capacidad fue el banquero Hermann J. Abs, quien presidía la delegación alemana en las negociaciones londinenses. En dicho Acuerdo ya se consideró la posibilidad de un sistema de arbitraje, al que, por cierto, nunca fue necesario recurrir dadas las ventajosas condiciones otorgadas.

El servicio de esta deuda, en concreto, estaba supeditado al excedente de exportaciones garantizado por los acreedores; así la relación servicio/exportaciones, que no debía superar 5%, alcanzó su valor más alto en 1959 con 4,2%, situación más que envidiable para los países latinoamericanos, que han destinado, por largos años, más de 30% de sus exportaciones al servicio de la deuda pública.

***Las sucesivas moratorias han constituido un telón de fondo de las relaciones de casi todos los países empobrecidos con el mercado financiero internacional***

Ecuador, para citar un caso puntual, sacrificó en 2000 42,7% de sus exportaciones, mientras que para atender el servicio de la deuda externa total destinó 100,9% de sus exportaciones.

Téngase presente que en 1953 se hizo realidad la recomendación de Andrew Mellon, secretario del Tesoro de Estados Unidos, quien a fines de los años 20, ante la imposibilidad de pago de las deudas impuestas a Alemania, afirmaba que «la insistencia en el cumplimiento de un convenio que supere la capacidad de pago de una nación le serviría de justificación para negarse a cualquier arreglo. Nadie puede hacer lo imposible ... quienes insisten en cláusulas imposibles están propiciando en última instancia el repudio completo de la deuda» (cit. en Biggs). Por esa razón, las sucesivas moratorias han constituido una suerte de telón de fondo de las relaciones de casi todos los países empobrecidos con el mercado financiero internacional. Nótese que a la moratoria también han recurrido muchos países industrializados en algún momento de su historia. Recordaba John Maynard Keynes en 1924:

Los incumplimientos por gobiernos extranjeros de su deuda externa son tan numerosos y ciertamente tan cercanos a ser universales que es fácil tratar sobre ellos nombrando a aquellos que no han incurrido en incumplimiento, que aquellos que lo han hecho. Además de aquellos países que incurrieron técnicamente en incumplimiento, existen algunos otros que pidieron prestado en el exterior en su propia moneda y permitieron que esa moneda se depreciara hasta menos de la mitad de su valor nominal y en algunos casos a una fracción infinitesimal. Entre los países que actuaron así cabe citar a Bélgica, Francia, Italia y Alemania.

Y en esta lista habría que incluir a varios estados de EEUU, además de Gran Bretaña. Al igual que Alemania, en 1971 Indonesia, con la coordinación del mismo banquero alemán que dirigió las renegociaciones de la deuda alemana en 1953, se benefició de un acuerdo bastante similar. Pero es importante recordar que entonces no se quiso generalizar esta solución a la cual se le dio el carácter de única; la alternativa se explicaba por el deseo político de apoyar a un gobierno que había «alejado la amenaza comunista», asesinando a más de medio millón de personas. Tratamientos parecidos se repitieron años después con Polonia, para facilitar su recuperación económica luego de concluido el régimen comunista en los años 80; con Egipto, para asegurar su lealtad durante la gigantesca operación bélica de Washington y sus aliados en contra de Irak en 1991; y con Pakistán a fines de 2001, en medio de la denominada «guerra contra el terrorismo», cuando se necesitaba su apoyo para bombardear Afganistán.

Queda constancia del trato diferenciado que han recibido algunos países ricos por razones geopolíticas. Llama la atención la acción de los acreedores en el caso alemán, siendo más eficientes en términos económicos y aún más humanos que el BM, el FMI o el Club de París en la actualidad. Ante la ausencia de

reflexiones humanitarias e incluso apropiadamente técnicas, hoy esas razones geopolíticas podrían reaparecer de la mano de la masiva emigración de personas del Sur que invaden el Norte.

***Algunos elementos para un proceso justo y transparente***

Si un país, en forma soberana, se acoge al tribunal internacional de arbitraje de deuda, debería estar en capacidad de suspender automáticamente el servicio de su deuda externa, al menos mientras se ventila su solicitud de resolución del problema entretanto dura el proceso. En este punto, los organismos multilaterales de crédito rediseñados deberían proteger al deudor y no ahorcarlo en



situaciones de crisis, tal como sucede en la actualidad con el FMI y el BM. Un punto inicial a ser aclarado es el relativo a quién define qué país puede acogerse a un sistema como el aquí esbozado; por un lado, hay quienes sostienen la necesidad de definir ciertos parámetros para calificar al deudor que entraría en el Tribunal de Arbitraje de Deuda Soberana, pero por otro, se plantea, con mucha razón, que cada país a través de su gobierno, en forma autónoma y soberana, asuma esta decisión, con lo cual se reduciría ostensiblemente la posibilidad de presiones y manipulaciones externas. Lo que se plantea, además, es que

donde hay una corresponsabilidad del acreedor en la situación planteada, éste debe tomar cartas en el asunto tanto como el deudor. A pesar de todas las limitaciones y riesgos inherentes a esta iniciativa –en proceso de definición y sujeta a discusión–, la posibilidad de instrumentar un esquema de arbitraje *ad-hoc* en las actuales circunstancias ya sería un paso interesante, sobre todo si de este modo se abre la puerta para otros casos con una práctica que deberá ser afinada y difundida. Un ejercicio de esta naturaleza serviría como escenario de prueba para el establecimiento de un sistema generalizable y no excluyente, que exigiría la elaboración y aprobación de lo que podría ser el Tiads.

Como complemento al punto inicial, habrá que desarmar la capacidad de chantaje que tienen los fondos «buitre» y los *free riders* (aquellos acreedores que no intervienen en las renegociaciones de quita de deuda, entre los que se encuentran los organismos multilaterales de crédito, que se benefician de las renegociaciones con los acreedores privados u oficiales), pues se deberá asegurar la estabilidad de los países endeudados con reformas jurídicas en los principales países acreedores, reformas que deberán ser complementadas con todas las normativas internacionales que sean necesarias. Esto implica la existencia de cláusulas de acción colectiva para que la mayoría calificada de acreedores se sienta a negociar un acuerdo de refinanciación: tenedores de bonos, bancos, gobiernos, organismos multilaterales de crédito. Estos aspectos se complementarán dotando al tribunal de la capacidad para hacer valer los acuerdos logrados entre acreedores mayoritarios y deudor a todos los acreedores, de manera de evitar a los *free riders*.

A partir de la suspensión de los pagos, el punto de partida para iniciar cualquier proceso de resolución definitiva de la deuda, será, sin duda, la realización de una auditoría independiente (Fatorelli). No todas las deudas merecen similar tratamiento. Muchas deben ser desechadas desde el inicio, sobre todo aquellas que caen en la categoría de deudas odiosas (contratadas por una dictadura o por gobiernos autoritarios o sultánicos, p. ej.), usurarias (con tasas de interés desproporcionadas, que de antemano hicieron imposible el servicio de la deuda) o corruptas (contratadas en condiciones que no se ajustan a las normas legales del país acreedor o deudor, o a normas internacionales). Ese tribunal –no dependiente de ninguno de los acreedores– serviría, entonces, para ventilar y juzgar casos de corrupción relacionados con las finanzas internacionales. Esta iniciativa sería el complemento externo institucional de acciones nacionales puntuales, como el juicio contra la deuda externa argentina, llevado adelante por Alejandro Olmos, luchador infatigable fallecido en 2000. Iniciativas como ésta habrán de multiplicarse.

Luego –y esto es muy importante– los arreglos a los que se llegue no deberían poner en riesgo las condiciones sociales y productivas del país. El propósito sería garantizar un mínimo de inversiones sociales –tal como se establece en la Ley de Insolvencia de EEUU, en el Capítulo 9, Título 11, dedicado a los gobiernos seccionales, *municipalities*– y, al mismo tiempo, tendría que asegurar el proceso de acumulación interno, para impedir que la deuda estrangule el desarrollo. Proteger el gasto social sin atender la capacidad de acumulación es insuficiente. Es imposible que se mantenga el gasto social si se capitalizan los intereses y se aplican condiciones de política económica que limitan el crecimiento económico y aseguran el traslado del ahorro interno al exterior. Por lo tanto, los propios esquemas de ajuste estructural del FMI y del BM deberán ser revisados y sustituidos por otro tipo de política económica.

***El actual  
tratamiento de  
los países deudores  
contradice  
el discurso de  
los países ricos  
en relación  
con el mundo  
subdesarrollado***

En términos comerciales se espera que exista un superávit como condición mínima para servir la deuda. Como complemento se requiere de un esquema que estimule la compra de productos de los países endeudados por parte de los acreedores. Y las rebajas en los saldos de la deuda deben ser directamente proporcionales a las restricciones comerciales de éstos: es decir, a más barreras arancelarias, más desendeudamiento. Igualmente, es indispensable garantizar el derecho a ser oídos por todos los sectores afectados por cualquier arreglo de deuda externa, en particular por la sociedad civil de los países deudores. La participación social es otro elemento que debería ser considerado, tanto como la posibilidad para que cualquier país endeudado pueda acceder soberanamente a un proceso de esta naturaleza.

El tema de la jurisdicción de los créditos igualmente merece ser incorporado en el análisis. Hoy rige la jurisdicción de Nueva York o Londres, con el argumento de que se trata de contratos privados. Esta práctica produce, de facto, un recorte de la soberanía de los países endeudados. En suma, se aplican las leyes de los acreedores dejando a los deudores expuestos a todo tipo de atropellos. Con el establecimiento de un Tiads se eliminarían aquellas situaciones en las cuales los acreedores directa o indirectamente son «juez y parte», como sucede con el FMI, el BM y en especial con el Club de París. En los países industrializados, donde se precian de sus instancias jurídicas, es imposible que alguien sea juez, asesor, consultor y ejecutor a la vez; son inimaginables los casos donde la falta de transparencia y democracia esté a la orden del día. Entre el derecho del acree-

dor a recibir los pagos y el derecho del deudor a no ser forzado a cumplir un contrato que le conduce a una situación inhumana, existe el principio de la protección del deudor para impedir que el servicio de la deuda afecte su dignidad; esta protección no existe en el campo del endeudamiento externo.

El actual tratamiento de los países deudores contradice el discurso de los países ricos en relación con el mundo subdesarrollado, al cual le critican –con razón, muchas veces– sus debilidades y hasta aberraciones jurídicas, discurso que, gracias a su posición de poder, no está presente en las relaciones financieras con los países empobrecidos. La constitución de un tribunal como el planteado sería un paso importante en términos cualitativos en vista de que no hay, en la actualidad, ningún tratamiento equitativo ajustado al Estado de Derecho. Pero que quede absolutamente claro, el Tiads no podría ser un mecanismo aislado para procesar situaciones de crisis. No se plantea saltar la soberanía judicial de un país y apelar a un comité de arbitraje de tipo comercial, como se propone en el ALCA para el tema de las inversiones de las empresas extranjeras, por ejemplo. Este tribunal iría más allá de los escenarios comerciales; su legitimidad debería residir directamente en una nueva forma de soberanía social y política a escala internacional.

### ***El complejo tema de la soberanía y la deuda externa***

El tema de la soberanía es un punto complejo. De hecho un país que se acoja a un tribunal de esta naturaleza estaría aparentemente aceptando su insolvencia, algo imposible porque los países no quiebran, como pretende ahora el FMI, cuya propuesta busca la protección de los intereses de los acreedores. Ante el fracaso de los mecanismos existentes para enfrentar el tema del sobreendeudamiento, funcionarios del gobierno norteamericano y del propio FMI –a la cabeza Anne Krueger, subdirectora del Fondo– han planteado una salida ordenada del problema a partir de la racionalidad de los acreedores y teniendo al FMI como soporte de un procedimiento para procesar la insolvencia de los países deudores. Por un lado, esta iniciativa del FMI constituye una demostración de que las cosas no funcionan como se las viene instrumentando, pero por otra representa un intento del FMI por controlar la situación a pesar de su fracaso, pues, tal como propone Krueger, el Fondo mantendría bajo su mandato el pretendido esquema de insolvencia internacional y a través de él seguiría manejando la situación económica internacional.

Desde su punto de vista, el deudor no estaría obligado a pagar a acreedores que carecen de prioridad, entendiéndose que quienes sí la tienen son los orga-

nismos financieros multilaterales, a la cabeza el propio FMI. En segundo lugar, los deudores tendrían que seguir políticas que aseguren el valor de los activos. Las garantías están en la aplicación de políticas bajo acuerdos con el FMI, o la puesta en marcha de políticas acordadas con el Fondo, o el apoyo del mismo a las políticas ejecutadas. Como se ha visto hasta la saciedad en el caso argentino, el FMI no garantiza absolutamente nada; es más, la institución se lava las manos aduciendo que no tiene responsabilidades nacionales. Sin embargo, en los países empobrecidos por la deuda, aun cuando oficialmente no es posible una situación de insolvencia, en la práctica se deja en la insolvencia a sus habitantes, deteriorando sus estructuras sociales, debilitando las prácticas democráticas y destrozando la naturaleza para tratar de cumplir con las imposiciones del FMI. Perversa realidad: el Estado no llega a la insolvencia oficial o formal, sus sociedades muchas veces sí. Pero al aceptar la no insolvencia sin la existencia de un tribunal como el planteado, los países asumen pasivamente los ajustes fondomonetaristas y bancomundialistas para garantizar el pago de la deuda: no habría más alternativa que cumplir con los acreedores para no quedarse al margen de la «globalización», reza el discurso dominante.



Un simple esquema de arbitrajes para abordar el problema no abrirá la puerta a soluciones definitivas en la medida que esté atrapado por la racionalidad fondomonetarista, esto es por el manejo del caso por caso y, sobre todo, por la lógica de respuestas netamente financieras que no abordan los temas de fondo, pues se mantiene, entre otros elementos cuestionables, el desbalance jurídico al ser también el FMI un acreedor. De todas formas, por fin el Fondo estaría asumiendo la recomendación que hiciera Adam Smith en su clásico libro de 1776: «cuando un Estado se ve en la necesidad de declararse en quiebra, lo mismo que cuando un individuo se ve en tal necesidad, una quiebra limpia, abierta y confesada es la medida que a la vez menos deshonra al deudor y menos perjudica al acreedor». En la práctica, al acogerse al Tiads se estaría protegiendo al deudor para que sobreviva, se reponga y luego incluso pague lo que pueda. Con lo que, en poco tiempo, el país con problemas podría volver al mercado financiero internacional, realmente a un nuevo mercado financiero menos especulativo y no tan inequitativo. Esto exige, entonces, reducir la debilidad contractual de los países empobrecidos, sobre todo en el caso del endeudamiento

externo. Y por cierto, todo esto debe procesarse en el marco de otra política económica inspirada en los derechos económicos en términos muy amplios.

### ***El eje de la propuesta global***

Lo que se pretende con esta propuesta es avanzar en la búsqueda de soluciones rápidas y definitivas frente a situaciones de sobreendeudamiento, las cuales, como se conoce, conducen a un acelerado deterioro de las condiciones de vida de la población en los países afectados. Soluciones que exigen la participación de la sociedad civil durante el proceso de arbitraje y luego en la ejecución de los acuerdos, teniendo presente que de alguna manera deberán ser afectados los grupos que en los países deudores se beneficiaron de los créditos externos. Este reclamo no puede perderse en el fragor de las campañas para hacer realidad el no pago de la deuda o para la construcción de instituciones apegadas al Estado de Derecho. Es cierto que al principio podría darse un cierto nerviosismo en el mercado financiero internacional si es que un número significativo de países quisiera acogerse a un esquema como el esbozado. Esto podría provocar tensiones. Sin embargo, si las reglas son claras, superado este primer momento los beneficios serán indudables. Las ventajas para los acreedores y los deudores son inocultables. Disminuirá considerablemente el aspecto especulativo del endeudamiento externo, y sus actores serán mucho más cuidadosos al prestar y tomar dinero en el exterior. Un acreedor prudente en ningún caso volvería a entregar créditos que excedan la verdadera capacidad de pagos de un deudor y éste, por su lado, sería aún mucho más responsable en el manejo de los créditos externos, sobre todo buscaría aumentar su ahorro interno y lo utilizaría con más cuidado. Los criterios de los nuevos préstamos se ajustarían a la capacidad de pago de los países, en el marco de un tratamiento jurídico internacional basado en la lógica y racionalidad del Estado de Derecho, inexistente actualmente. Este tratamiento, empero, no puede caer en la trampa de establecer una supuesta igualdad de derechos, cuando la desigualdad de condiciones es el punto de partida: derechos iguales a contrapartes desiguales benefician al más fuerte y perjudican al más débil.

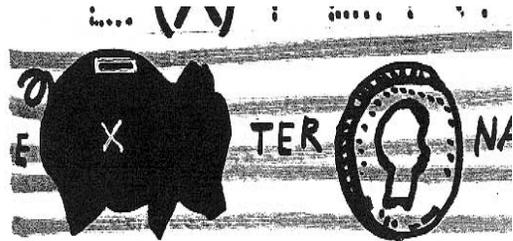
En el campo cuantitativo tampoco habría grandes dificultades si al empezar se da paso a una masiva anulación de la deuda externa pública de los países empobrecidos. La salida pasa entre otras cosas, de parte de los acreedores, por la aceptación de la corresponsabilidad y por la asunción de pérdidas –que tampoco serán tan graves como para hacer peligrar el sistema económico mundial– pero que representarán acciones indispensables si se quiere enfrentar el acelerado proceso de empobrecimiento en el mundo. Con el fin de lograr estos beneficios

ampliados, hay que seguir la recomendación del italiano Sandro Schipani, cuando sugiere instaurar «principios de justicia por los cuales debemos ser gobernados, buscar aquellos que eviten consecuencias que constituyan violaciones a los derechos humanos y de los pueblos, y afirmar nuevamente, con mayor certeza y estabilidad, tales reglas para la vida económica». Téngase presente que las inequidades en las relaciones entre acreedores y deudores han sido causantes de muchos de los problemas en los procesos de endeudamiento y de la propia incertidumbre financiera.

En paralelo a estas demandas es necesario que se establezca un nuevo y mejor sistema monetario y financiero internacional, lo cual no se resuelve con una simple reforma interna de las instituciones como el FMI y el mismo BM. Se precisa un sistema que ayude a regular y normalizar otro proceso de globalización sobre bases de solidaridad y sustentabilidad. Algo urgente, pues el FMI y el BM son simples instrumentos y mandatarios de las grandes potencias y del gran capital, o sea de los acreedores. Por lo tanto, esta iniciativa no puede de ninguna manera ser instrumentada en el marco de las actuales instituciones de Bretton Woods, que deberían ser totalmente reformadas desde afuera. Si un nuevo FMI asume la tarea de controlador, debe ser la «sociedad civil» nacional e internacional en cada caso la que tenga capacidad de monitoreo del controlador; adicionalmente, el FMI debe rendirle cuentas a la Asamblea General de la ONU sobre su marcha y sus avances con los países.

Tal como se dijo anteriormente, en el marco de un código financiero internacional hay que desarrollar diversos mecanismos de control de los flujos de capital a nivel internacional. En paralelo hay que fortalecer el reclamo de

la deuda ecológica, en la cual los países subdesarrollados son los acreedores. Desde esta perspectiva y si se considera que la deuda externa financiera, en muchos casos, ya habría sido pagada, considerando además las deudas social, histórica y ecológica, la pregunta de fondo que surgiría es quién debe a quién. La tarea, sin embargo, es construir una situación global de derecho y no simplemente alimentar con nuevos argumentos reclamos justos, pero que muchas veces no pasan del nivel del reclamo. Por eso es preciso resaltar el potencial político de la propuesta para establecer un tribunal para deudas soberanas. Una negativa a este justo reclamo ratificaría el abuso que representa el manejo de la deuda por parte de los acreedores. La deuda debe dejar de ser un mecanismo de exacción de recursos de los países pobres y de imposición de políticas



por parte de los países ricos. La deuda ha sido y es, la historia y el presente lo demuestran hasta la saciedad, en términos de Karl von Clausewitz si hubiera abordado las finanzas y no la guerra, la continuación de la política con otros medios. Desde esta lógica la gestión de la deuda externa engarza con otro axioma del propio Clausewitz, según el que la deuda es un acto de violencia cuyo objetivo es forzar al país deudor a hacer la voluntad de los acreedores a través de las renegociaciones y programas de ajuste estructural. Vistas así las cosas, la deuda no solo frena el desarrollo por su carga de obligaciones, sino que abre la puerta a los condicionamientos y aun a la directa intervención de poderes extranjeros en los asuntos de los países empobrecidos. Desde esa perspectiva, cabe replantear las alternativas –reconociendo el carácter global del reto de la deuda externa–, que no pueden quedarse en simples acciones discursivas y menos aún en parches aislados, como la conversión de fracciones de deuda para inversiones sociales.

El reto, entonces, no radica en obligar a los países subdesarrollados a seguir por un camino sin salida tratando de realizar mejor las mismas tareas asumidas hasta ahora, simplemente para imponer la razón coyuntural del más fuerte, que implica la sinrazón de un futuro cada vez más inhumano. Tampoco son suficientes las denuncias aisladas o las protestas carentes de propuestas. Sólo con respuestas estructurales y sistémicas, desde una visión global y respaldada con acciones políticas, dejará de ser eterna la deuda externa.

### **Bibliografía**

- Abs, Hermann J.: *Entscheidungen 1949-1953. Die Entstehung des Londoner Schuldenabkommen*, Mainz, 1991.
- Acosta, Alberto: *La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana*, Libresa, Quito, 1994.
- Acosta, Alberto: «Lösungsansätze für die Auslandsverschuldungskrise der unterentwickelten Länder» (Propuestas de solución para la crisis del endeudamiento externo de los países subdesarrollados), ponencia preparada para Audiencia Pública (Anhörung) sobre «Entwicklung der internationalen Finanzmärkte, zur Verschuldungsfrage und zu einem internationalen Insolvenzrecht» (Desarrollo de los mercados financieros internacionales, sobre el tema del endeudamiento y sobre un derecho internacional de insolvencia), en el Parlamento Alemán, Berlín, 14 de marzo de 2001.
- Biggs, Gonzalo: *La crisis de la deuda latinoamericana frente a los precedentes históricos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.
- Comissão Especial do Senado para Dívida Externa: «Relatório, marco», relator: senador Fernando Henrique Cardoso, Senado Federal, Brasília, 1988.
- Fatorelli, Maria Lucia: *Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania*, Campanha Jubileo Sul, Contraponto, Río de Janeiro, 2003.
- Fritz, Thomas y Philipp Hersel: «Proceso de arbitraje justo y transparente. Una nueva vía para resolver crisis de deuda», Berlin Working Group on Environment and Development Blue 21 / Misereor Das Hilfswerk, Berlín, agosto de 2002.
- Hanlon, Joseph: «Defining Illegitimate Debt and Linking its Cancellation to Economic Justice» en Working Paper, Open University / Norwegian Church Aid, Oslo, 2002.

- Hersel, Philip: «Las Londoner Schuldenabkommen von 1953 - Lehren für eine neue Handels- und Schuldenpolitik zwischen Schuldner und Gläubiger», *Erlassjahr 2000*, Siegburg, 2000.
- Hinkelammert, Franz J.: *La deuda externa de América Latina. El automatismo de la deuda*, DEI, San José de Costa Rica, 1988.
- Hinkelammert, Franz J.: «¿Hay una salida al problema de la deuda externa?» en Franz Hinkelammert (comp.): *El huracán de la globalización*, DEI, San José de Costa Rica, 1999.
- Jochnick, Chris: «Nuevos caminos legales para enfrentar la deuda: una petición a la Corte Mundial» en Chris Jochnick y Patricio Pazmiño (eds.): *Otras caras de la deuda. Propuestas para la acción*, Nueva Sociedad / CDES, Caracas, 2001.
- Kaiser, Jürgen: «Las deudas no son una fatalidad» en <[www/lainsignia.org/londres.html](http://www.lainsignia.org/londres.html)>.
- Keynes, John Maynard: *Defaults by Foreign Governments*, 1924.
- Krueger, Anne: «Arquitectura financiera internacional para 2002: una nueva propuesta para la reestructuración de la deuda soberana», exposición en Washington, 26 de noviembre de 2001, mimeo.
- Krueger, Anne: «A New Approach to Sovereign Debt Restructuring», IMF, Washington, D.C., 4/2002.
- Olmos Gaona, Alejandro: «La deuda externa ilícita, el valor de un pronunciamiento judicial y sus posibilidades», ponencia para la Conferencia Internacional de Jubileo 2000 de Bamako (Mali), 2001, mimeo.
- Pettifor, Ann: «Capítulo 11. Para resolver las crisis de la deuda internacional: la Jubilee Framework, estructura para la insolvencia internacional», Jubilee / New Economics Foundation, Londres, 2/2002.
- Pieper, Stefan Ulrich: «Völkerrechtliche Aspekte eines Internationalen Insolvenzrechts» en Martin Dabrowski, Rolf Eschenburg y Karl Gabriel (eds.): *Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise*, Duncker & Humboldt, Berlín, 2000.
- Raffer, Kunnibert: «Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face» en *World Development* vol. 18 N° 2, 2/1990.
- Raffer, Kunnibert: «Vor- und Nachteile eines Internationalen Insolvenzrechts» en Martin Dabrowski, Rolf Eschenburg y Karl Gabriel (eds.): *Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise*, Duncker & Humboldt, Berlín, 2000.
- Raffer, Kunnibert: «Lo que es bueno para Estados Unidos debe ser bueno para el mundo. Propuesta de una declaración universal de insolvencia» en Chris Jochnick y Patricio Pazmiño (eds.): *Otras caras de la deuda. Propuestas para la acción*, Nueva Sociedad / CDES, Caracas, 2001.
- Raffer, Kunnibert: «Lets Countries Go Bankrupt - The Case for Fair and Transparent Debt Arbitration» en *Politik und Gesellschaft - International Politics and Society*, 4/2001, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.
- Raffer, Kunnibert: «The Final Demise of Unfair Debtor Discrimination? - Comments on Ms. Krueger's Speeches», documento preparado para la G-24 Liaison Office, financiada a través del OPEC Fund for International Development, 31/1/2002a.
- Raffer, Kunnibert: «¿El fin de la discriminación injusta de los deudores?» en <[www.lainsignia.org/londres.html](http://www.lainsignia.org/londres.html)>, 2002b.
- Raffer, Kunnibert: «Características comuns das auditorias e insolvencia soberana» en Maria Lucia Fatorelli: *Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania*, Campanha Jubileo Sul, Contraponto, Río de Janeiro, 2003.
- Schipani, Sandro: *Debito internazionale dell' America Latina e principi generali del diritto. Contributi per una ricerca*, Università degli Studi di Roma «Tor Vergata», Roma, 2001.
- Suter, Christian: *Debt Cycles in the World-Economy. Foering Loans, Financial Crises and Debt Settlements 1820-1990*, Westview Press, Boulder, 1994.
- Teitelbaum, Alejandro: Ponencia presentada en el Seminario Internacional «La deuda y las instituciones financieras internacionales frente al derecho internacional», Cadtm, Bruselas, 10 y 11 de diciembre de 2001, mimeo.
- Ugarteche, Oscar: *La discusión sobre deuda externa a inicios del siglo XXI: una revisión conceptual y propositiva*, SUR / Casa de Estudios del Socialismo / Jubileo 2000, Perú, 2000.
- Ugarteche, Oscar: «El desarrollo de la institucionalidad internacional financiera: Bretton Woods y luego», documento distribuido en el Encuentro Internacional sobre «Deuda Externa: Un compromiso de arbitraje justo y transparente», Guayaquil, 9 al 12 de marzo de 2002.
- Ugarteche, Oscar y Alberto Acosta: «A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana (Tiads)», Quito-Lima, 2003, mimeo.
- Varios artículos sobre deuda externa: <[www.lainsignia.org/londres.html](http://www.lainsignia.org/londres.html)>.

# ***El neoestructuralismo y el subdesarrollo***

*Una visión crítica*

*En este ensayo se discuten los supuestos teóricos del paradigma neoestructural. Su caracterización de América Latina, de las razones del subdesarrollo y de las soluciones que se proponen para encarar el desarrollo, son algunos de los aspectos que se abordan. También los supuestos metodológicos, como su abandono a la visión del sistema mundial con nociones como centros y periferias y el individualismo metodológico que atraviesa sus análisis.*

**Jaime Osorio**

**E**n el peregrinar latinoamericano por alcanzar el desarrollo hay demasiada historia, por lo que es difícil aproximarse de manera ingenua a las propuestas que se formulan en tal sentido. Por lo general, bajo nuevos envoltorios, aparecen viejas recetas y soluciones que –parodiando a Marx– renuevan como farsa tragedias antiguas. Volver a reflexionar sobre los problemas del desarrollo latinoamericano tiene la virtud de obligarnos a repensar en la región: sobre sus particularidades, el sentido de la extraña convivencia entre «lo arcaico» y

---

**Jaime Osorio:** sociólogo, docente en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, México, D.F.; es autor de varios libros, entre ellos *Las dos caras del espejo. Ruptura y continuidad en la sociología latinoamericana*, Triana, México, 1995; y *Fundamentos del análisis social. La realidad y su conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

**Palabras clave:** modelos económicos, neoestructuralismo, desarrollo, América Latina.

---

«lo moderno», y sobre su papel en el sistema mundial capitalista. El neoestructuralismo ha intentado ofrecer una visión alternativa a la visión neoclásica dominante y sus diversas derivaciones. Con la finalidad de analizar este planteamiento nos centraremos en los trabajos de Fernando Fajnzylber y de Ugo Pipitone. La razón de esta elección no es gratuita. Fajnzylber es el autor más consistente dentro de esta corriente y de sus propuestas<sup>1</sup>, que abrevan las formulaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), particularmente las de comienzos de los años 90<sup>2</sup>, así como otros autores neoestructurales<sup>3</sup>. Por su parte, Pipitone nos interesa porque de manera diáfana pone de manifiesto los supuestos teóricos y metodológicos desde los que se construye el discurso neoestructural, así como sus limitaciones en la caracterización de América Latina y en las soluciones para resolver los problemas del subdesarrollo<sup>4</sup>.

## ***El neoestructuralismo ha intentado ofrecer una alternativa a la visión neoclásica dominante***

### ***Los ingredientes para alcanzar el desarrollo***

Comencemos esta exposición tomando las tres condiciones para alcanzar el desarrollo formuladas por Pipitone. La primera se refiere a la necesidad de «profundas transformaciones en las estructuras productivas agrícolas», ya que «una

---

1. Formuladas especialmente en *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983 (IT en adelante), material que será el centro de nuestra atención en su producción; e *Industrialización en América Latina: de la «caja negra» al «casillero vacío»: comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Cepal, Santiago, 1990.

2. Nos referimos especialmente a *Transformación productiva con equidad*, Cepal, Santiago, 1990 (TE en adelante), y a toda la producción posterior que giró en torno de este tema. Ricardo Bielschowsky señala que «los dos textos [arriba señalados de Fajnzylber] son las piezas principales de la transición de la producción cepalina a la etapa que se iniciaría en los años 90» (en «Evaluación de las ideas de la Cepal» en *Revista de la Cepal*, número extraordinario, Santiago, 10/1998, p. 39). En «La Cepal y el neoliberalismo» (*Revista de la Cepal* N° 52, 4/1994) Fajnzylber hace una apretada síntesis de las diferencias entre el pensamiento cepalino y el neoliberal, material en el que también nos apoyaremos para algunas discusiones en este trabajo.

3. Entre los que destacan Osvaldo Sunkel, Joseph Ramos, Víctor E. Tokman y Ricardo Ffrench-Davis, todos ellos ligados en diversos momentos y bajo diversas formas a la Cepal u otros organismos internacionales, y que dieron forma al libro *El desarrollo desde dentro*, de O. Sunkel (comp.), Lecturas de El Trimestre Económico, México, 1991. A esta lista, desde México se agrega Ugo Pipitone. No deja de llamar la atención el hecho de que Pipitone, al menos en sus trabajos principales, nunca haga referencia a los escritos de Fajnzylber ni de la Cepal antes señalados, a pesar de las claras herencias teóricas y metodológicas que presenta.

4. Consideraremos tres de sus escritos. El más importante en torno del problema que aquí nos ocupa, *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994 (FCE, en adelante); el segundo, «Crecimiento y distribución del ingreso en América Latina: un nudo irresuelto» en *Comercio Exterior* vol. 46 N° 7, México, 7/1996 (CE, en adelante); y «Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas» en *Metapolítica* vol. 2 N° 7, México, 7-10/1998 (M, en adelante).

agricultura moderna y eficiente ... parecería ser una *conditio sine qua non* para la salida del atraso económico» (FCE, p. 20). Fajnzylber concuerda en la importancia de «la transformación de la estructura agraria», ya que «la experiencia enseña que en muchos casos de industrialización la transformación estructural del sector agrícola desempeñó un papel importante»<sup>5</sup>. Sin embargo establece jerarquizaciones precisas: «la articulación productiva» exige «reconocer las diferentes especificidades sectoriales. No es lo mismo servicios, industria o agricultura; todos estos sectores tienen roles complementarios y diferentes». En este sentido termina privilegiando a la industria, ya que «tiene un papel crucial por ser portadora y difusora del progreso técnico»<sup>6</sup>. Para la Cepal, de la mano de Fajnzylber, también «la industrialización constituye el eje de la transformación productiva, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico...»<sup>7</sup>. Más allá de las diferencias sobre el sector económico detonador de energías virtuosas, importa destacar que tanto en el planteo de Pipitone como en los de la Cepal y Fajnzylber existe un común denominador: todos apuntan a la búsqueda de un «núcleo endógeno»<sup>8</sup> que desate y dinamice las potencialidades del desarrollo, bajo la figura del *progreso técnico*.

La segunda condición en Pipitone se dirige a las características del Estado. Es necesario «que el Estado haya alcanzado niveles relativamente elevados de consolidación política interna y eficiencia administrativa» (FCE, p. 20), idea que para la Cepal y en Fajnzylber se traduce en «la concertación estratégica público-privada»<sup>9</sup>, esto es «acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno de la transformación productiva con equidad», a fin de generar «comportamientos convergentes con los propósitos comunes» que «inhiban las dinámicas de los intereses de grupos que podrían comprometer los propósitos colectivos»<sup>10</sup>. Esto va de la mano con la tercera condición de Pipitone, referida a la «masa de energía social» y el factor tiempo: «La realidad del atraso no es generalmente un proceso lento de acumulación progresiva de circunstancias favorables. Al contrario,

5. *Industrialización en América Latina...*, cit., p. 56.

6. «La Cepal y el neoliberalismo», cit., p. 208.

7. *Transformación productiva con equidad*, cit., p. 14.

8. Aquí existen matices que vale la pena retener. Si en Pipitone «la historia del subdesarrollo latinoamericano» es el resultado de «una modernización agraria frustrada» («Ensayo sobre democracia, desarrollo...», cit., p. 476), para Fajnzylber el problema reside en una «modernización trunca y precaria», ubicando el «núcleo endógeno» particularmente en el sector de bienes de capital (*La industrialización trunca*, cit., cap. V: «Reflexiones para una nueva industrialización»). Esta especificidad se pierde en *Transformación productiva con equidad*, quedando el sector industrial en general como motor del «núcleo endógeno» (Cepal, ob. cit.).

9. «La Cepal y el neoliberalismo», cit., p. 208.

10. *Transformación productiva con equidad*, cit., p. 15.

podría decirse que el tránsito a la madurez generalmente tiene un carácter compulsivo por medio del cual en pocas décadas se concentra una masa de energía social adecuada para impulsar las transformaciones necesarias» (FCE, p. 20). Esa masa de energía «puede refigurarse como una secuencia dinámica entre tres dimensiones: la innovación técnico-científica, la ampliación del mercado y la creatividad empresarial que, para cerrar el círculo, retroalimentan la innovación técnico-científica» (FCE, p. 461). La crítica al papel subsidiario del Estado en la concepción neoliberal se encuentra explícita en la postura neoestructural. De «menos Estado» de la primera se debe dar paso a un «mejor Estado» en la segunda<sup>11</sup>.

### ***El diagnóstico***

**Cómo se concibe el subdesarrollo.** Son varios los signos que caracterizan el subdesarrollo. El primero es *como deformación*. «La clave del subdesarrollo –indica Pipitone– no está en una insuficiencia, en algo que puede entenderse por medio de un signo de menos, sino en una deformación que distorsiona la posibilidad de promover formas de desarrollo que empalmen entre sí hombres, recursos naturales y necesidades sociales» (FCE, p. 25)<sup>12</sup>. El subdesarrollo también se presenta «... como *dualismo de estructuras productivas y sociales* que no terminan de encontrar los actores y las ideas para una integración interactiva de los diversos subsistemas que constituyen una organización social» (FCE, p. 25, énfasis mío, e.m.). Se conforma así «un híbrido histórico y una situación de convivencia precaria entre modernidad y arcaísmo...» (FCE, p. 441).

En Fajnzylber, el subdesarrollo se presenta como una «modernización» «trunca», «precaria» y «distorsionada» respecto a la industrialización de los países avanzados<sup>13</sup>, que debe dar paso a una «nueva industrialización», que privilegie el sector de bienes de capital, en tanto «una de las especificidades de este sector reside ... en el hecho de que uno de los objetivos que se persiguen con su desarrollo es el fortalecimiento del acervo tecnológico nacional»<sup>14</sup>.

---

11. Para Sunkel «la intervención del Estado debe ser analizada con un criterio más pragmático, que reconozca la vital presencia de un Estado eficiente en suplir las deficiencias del mercado y en eliminar las tendencias excluyentes en la distribución de los beneficios del crecimiento y que rescate su verdadero papel orientador del desarrollo ...» (*El desarrollo desde dentro*, cit., p. 69).

12. Reiterando el punto se señala que «el problema central del subdesarrollo no es por tanto un problema de insuficiencia sino de deformación. Resultado inevitable de una herencia histórica en la cual el capitalismo, como resultado de la expansión mundial europea, nació antes que los capitalistas» (FCE, p. 25).

13. *La industrialización trunca*, cit., cap. III: «América Latina: imagen fiel o reflejo deformado de industrialización de los países avanzados», pp. 149-267.

14. *Ibid.*, p. 387.

***La expansión europea gestó colonias, ello constituye un antecedente central***

**Las razones históricas del subdesarrollo.** Entre los factores históricos que intervinieron en la gestación del subdesarrollo se destacan tres. El primero es la idea de un «trasplante histórico fracasado». «Áreas extraeuropeas, inmensos territorios de la América que sería latina, de Asia y más tarde de África —señala Pipitone—, fueron abruptamente integrados a esquemas de organización productiva internacional en el ámbito de los cuales, sin embargo, la lógica de funcionamiento era del todo externa a su anatomía y fisiología tradicionales» (FCE, p. 24). Más aún: «Se transfirió un producto terminado sin que fuese posible transferir aquellos factores materiales y espirituales que habían hecho del capitalismo un producto maduro de la Edad Moderna europea. Un trasplante de órganos que a lo largo de 500 años no ha sido ni asimilado del todo ni del todo rechazado» (ibíd.). En los orígenes del subdesarrollo también está presente la expansión europea, ya que si «el atraso es fundamentalmente un fenómeno europeo, o sea un fenómeno típicamente semiperiférico, el subdesarrollo es, en sustancia, el producto de la expansión mundial del capitalismo europeo» (ibíd., p. 23). El énfasis en este aspecto es manifiesto:

Aquello que pudiese haber sido «atraso» ... de otras partes del mundo al contacto con una Europa que se proyecta hacia el mundo se convierte en subdesarrollo. Frente al poderío, la vitalidad y la agresividad expansionista de Europa, el subdesarrollo no tuvo *ninguna posibilidad histórica* para evolucionar hacia formas superiores (y propias) de conocimiento científico, innovación tecnológica y organización social (ibíd., p. 24, e.m.).<sup>15</sup>

La expansión europea gestó colonias, ello constituye un antecedente central para entender el subdesarrollo actual de regiones y países: «El haber sido colonias a lo largo de siglos en los cuales en Europa y Estados Unidos se consolidaban estructuras históricas del capitalismo ... supuso para los países que hoy denominamos subdesarrollados la acumulación de atrasos y deformaciones que constituyen una pesada herencia histórica» (FCE, p. 441). Pero si las conquistas coloniales ayudan a explicar el subdesarrollo, ello no es así para entender el desarrollo. Porque «en la historia del capitalismo europeo las conquistas coloniales consolidaron y dieron más fuerza a los procesos que hacían transitar a Europa del feudalismo a la economía de mercado y finalmente al capitalismo industrial moderno. Pero no fueron ni las conquistas ni las colonias el factor determinante» (ibíd.)<sup>16</sup>.

15. Pipitone no quiere dejar dudas en este asunto. Por ello reitera que «la Conquista antes y la dependencia económica después no explican todo, y si lo hacen es sólo en la medida en que ponen en evidencia *la imposibilidad histórica* de que los países periféricos pudieran realizar las transformaciones que, en Europa, crearon las condiciones para una nueva estructura al mismo tiempo integrada, conflictual y dinámica de organización de la producción y de la sociedad» (FCE, pp. 14-15, e.m.).

16. Hay un claro cuestionamiento a la idea de que «desarrollo y subdesarrollo son las dos caras de un mismo proceso», como afirmó la teoría de la dependencia, tanto en su vertiente cepalina radical,

**¿Existe una vía capitalista para salir del subdesarrollo?** Sobre este tema, en la obra de Pipitone hay respuestas contradictorias. Así, en FCE señala que

hasta hoy la historia ha indicado que existe un camino capitalista para salir del atraso. La experiencia de países como Suecia, Dinamarca, Alemania o Italia en el siglo pasado y comienzos del presente ... son demasiado evidentes para que sea necesario insistir sobre este punto. Sin embargo, no resulta evidente, a juzgar por los hechos maduros hasta hoy, que exista un camino *capitalista* capaz de conducir a los países subdesarrollados hacia la integración de sus estructuras productivas y sociales (pp. 26-27).

Esta idea es reforzada con sus afirmaciones sobre la «imposibilidad histórica» de los países subdesarrollados de lograr procesos de integración y de innovación tecnológica que los llevaran a estadios superiores de desarrollo. En este mismo texto aparece a pie de página una afirmación que intenta sin embargo matizar su postura, al afirmar que

... si proyectamos la mirada al otro lado del mundo, no puede dejarse de reconocer el extraordinario éxito obtenido por varios pequeños países asiáticos entre los años 60 y 80 de este siglo [xx]. En los casos de Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, crecimiento económico e integración nacional pudieron realizarse al mismo tiempo y tal vez justamente gracias a dos requisitos que han faltado hasta ahora en la gran mayoría de los países del Tercer Mundo: la existencia de estructuras estatales fuertes y la capacidad para operar, antes del despliegue industrial, profundas reformas agrarias (FCE, n. 10, p. 27).

En el último texto aquí considerado las dudas desaparecen, adscribiéndose a la tesis de que es factible una salida capitalista del subdesarrollo:

La conclusión es inescapable: *no existen en la realidad contemporánea otros caminos al desarrollo que no sean capitalistas*, caminos que puedan hacerse realidad independientemente de la capacidad de los países para moverse con eficacia en mercados cada vez más competidos y en redes financieras internacionales que puedan apoyar u obstaculizar las aspiraciones de desarrollo de los países que permanecen atrapados en el atraso económico, en agudas formas de polarización social y en contextos de escasa solidez de las instituciones estatales (M, p. 466, e.m.).

**La caracterización de América Latina.** Para Pipitone, «... gran parte de la historia del subdesarrollo latinoamericano es imagen especular de una modernización agraria frustrada. Historia de la imposibilidad de convertir a la agricultura en factor de integración de los mercados, de movilidad social ascendente, de semilleros de capacidades empresariales, de generación de ahorros capaces de entrar en circuito con los procesos generales de modernización» (M, p. 476). Desglosando consecuencias señala:

Atraso agrícola implica, desde siempre, escasa generación de ahorro, desvío de recursos escasos a la adquisición de alimentos en el mercado internacional, imposibilidad de activación de dinámicas económicas locales, procesos caóticos, y siempre costosísimos, de urbanización, elevado desempleo

---

como marxista. V., p. ej., Osvaldo Sunkel y Pedro Paz: *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1970.

que detiene la dinámica ascendente de los salarios reales y, con ello, estrecha la amplitud de los mercados nacionales así como la activación de presiones endógenas a la innovación tecnológica (M, p. 477).<sup>17</sup>

La falta de integración de estructuras y procesos es reiteradamente señalado: «La aguda polarización del ingreso en América Latina es uno de los indicadores más claros de la elevada segmentación interna de los países de la región. Testimonio vivo, podría decirse, de un *inacabado proceso histórico de integración* (o, lo que es lo mismo, de formación) *nacional*» (CE, pp. 516-517, e.m.). Todo ello da origen a una forma particular de modernización: «Globalmente hablando, América Latina es el indiscutible paradigma mundial de lo que se podría llamar ‘modernización excluyente’...» (CE, p. 519)<sup>18</sup>.

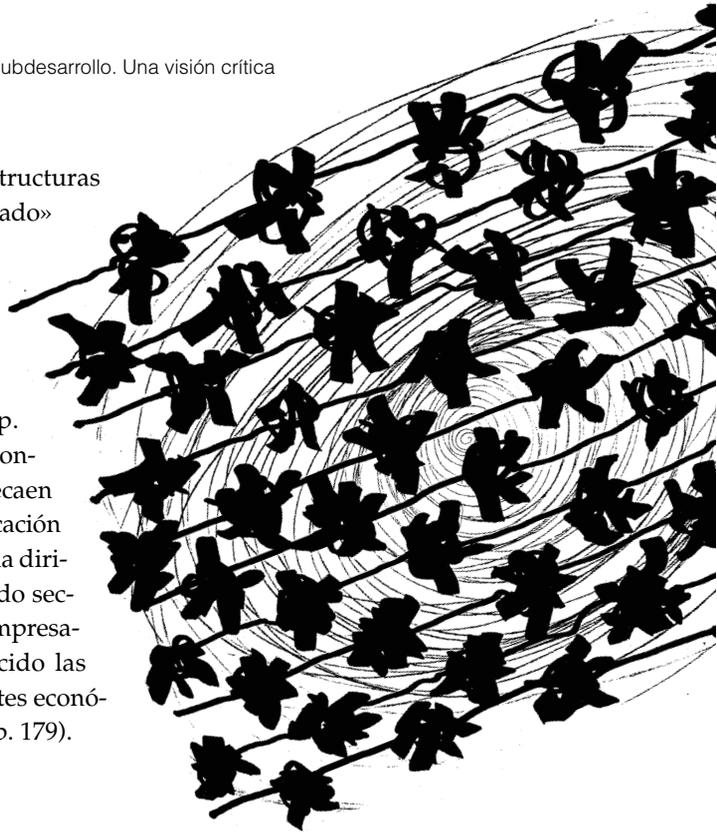
En Fajnzylber «la industrialización dinámica con urbanización» que se ha gestado en América Latina entre los años 40 y 70, «tiene lugar en una región que posee, entre muchas otras, dos características que la diferencian fundamentalmente de los países avanzados: en primer lugar, un incremento de la población que alcanza los niveles más altos del mundo y, en segundo lugar, una acentuada concentración del ingreso» (IT, p. 166). Esto no es atribuible a la industrialización como tal, sino «a la ausencia de liderazgo efectivo en la construcción de un potencial industrial endógeno capaz de adaptar, innovar y competir internacionalmente en una gama significativa de sectores productivos» (pp. 176-177), resultado de «la precariedad del empresariado industrial nacional» (p. 171) y

---

17. La lista de «consecuencias» o «manifestaciones» del subdesarrollo latinoamericano se hace más extensa. Así se señala que «El problema de la región [América Latina] casi nunca ha sido su incapacidad para crecer, sino más bien la dificultad para crecer al tiempo que se consolidan estructuras productivas integradas y se forman tejidos sociotécnicos capaces de hacer de las sociedades regionales cuerpos recorridos por factores dinámicos de renovación y creciente coherencia interna» (CE, p. 515). «América Latina ha experimentado ciclos de crecimiento prolongados que, sin embargo, dejaron tras de sí una estela de deformaciones estructurales y desequilibrios macroeconómicos de distinta gravedad» (CE, p. 515). «¿Cuáles son esas deformaciones y rigideces acumuladas a lo largo de décadas ...? ... Las más grandes y estorbosas son: el dualismo sectorial y territorial que caracteriza a gran parte de las economías regionales; el desempleo, pero sobre todo el subempleo crónico de amplios sectores de la población económicamente activa; la elevada polarización del ingreso que contribuye a segmentar las estructuras productivas y a impedir economías de escala adecuadas para muchas empresas; la insuficiente consolidación de administraciones y eficaces depositarias de amplios márgenes de legitimación social; el uso de tecnologías ‘fuera de línea’ respecto a los precios relativos nacionales; la periódica fragilidad de las cuentas externas excesivamente dependientes de exportaciones de bienes con escasa elasticidad de ingreso en su demanda internacional, y la ya crónica deficiencia de ahorro interno que vuelve a la región en exceso dependiente –a menudo de manera crítica– del flujo de capitales externos» (CE, p. 516).

18. El símil con la «modernización de escaparate» señalada por Fajnzylber (1983; 1990) es manifiesto. Es pertinente insistir en que son muchas las herencias cepalinas y en particular de Fajnzylber en la argumentación de Pipitone, aunque nuestro autor nunca las señale. La «heterogeneidad estructural» (planteada por Aníbal Pinto), o temas clave en la propuesta de la «transformación productiva con equidad», como «el progreso técnico», «la articulación productiva», «el pleno empleo» y «la

de la «ineficiencia de las estructuras productivas que han configurado» las empresas extranjeras (p. 176), agentes que han sido objeto de un «proteccionismo frívolo» en contraposición a un «proteccionismo para el aprendizaje» (p. 180). En todo esto hay «responsabilidades internas», que recaen en «la relativamente frágil vocación industrializadora de la cúpula dirigente» [donde han participado sectores no despreciables del empresariado local], que ha establecido las pautas de acción de los agentes económicos locales y extranjeros (p. 179).



### **Observaciones críticas**

**El sistema mundial capitalista: un asunto secundario.** A pesar de que Pipitone hace señalamientos, en diversos momentos, sobre el papel del sistema mundial y sus repercusiones en los procesos que gestan centros y periferias, ellos permanecen como un marco general que no terminan de jugar un papel significativo ni actual en el análisis. El sistema-mundo aparece predominantemente en la *historia pasada*. Es así como menciona que «aquello que pudiera haber sido ‘atraso’ ... de otras partes del mundo al contacto con una Europa que se proyecta hacia el mundo se convierte en subdesarrollo», y que «frente al poderío, la vitalidad y la agresividad expansionista de Europa, el subdesarrollo no tuvo ninguna posibilidad histórica para evolucionar hacia formas superiores (y propias) de conocimiento científico, innovación tecnológica y organización social»<sup>19</sup>. O cuando cita a Paul Bairoch para afirmar que «si la colonización no juega un papel importante en explicar por qué nosotros nos hicimos ricos, sí juega un papel crucial en explicar el por qué ‘ellos quedaron pobres’» (FCE, p. 441). Las referencias se ubican claramente en los siglos de colonización.

equidad» como «condición necesaria para la competitividad», «la concertación estratégica público-privada» y el papel del Estado, temas recurrentes en Pipitone, son sólo una muestra de los que señalamos. V. Cepal: *Transformación productiva con equidad*, cit.; tb. F. Fajnzylber: «La Cepal y el neoliberalismo», cit.

19. *La salida del atraso...*, cit., p. 24.

**La noción centro-periferia alude a un sistema integrado y jerarquizado**

Más allá de la postulación de que «subdesarrollo y desarrollo son situaciones que comparten el mismo tiempo histórico; fragmentos al mismo tiempo separados y vinculados, de una misma realidad viva» (FCE, p. 443), los conceptos que permitan dar cuenta de los tejidos y relaciones, de lo que separa y vincula (p. ej., deterioro en los términos de intercambio, intercambio desigual, apropiación de valor, u otros) no aparecen, haciéndose presentes el subdesarrollo y el desarrollo, ahora sí, como «fragmentos» en el análisis. El sistema mundial, en definitiva, permanece como un sustrato que a lo más alcanza lugares secundarios en la exposición, ofreciéndose algunas estadísticas que no terminan de ser integradas en la constitución actual de centros, semiperiferias y periferias. En M, y como una referencia muy de paso, se entregan cifras sobre el pago de utilidades e intereses, o del peso de la deuda externa<sup>20</sup>, pero no hay atención para mostrar sus efectos en términos de *reproducir* desarrollo y subdesarrollo.

En la evolución de los planteamientos de la Cepal la pérdida o relegamiento de las nociones centro-periferia, que caracterizaron su etapa inicial<sup>21</sup>, son expresión del abandono de una visión sistémica mundial y de sus efectos en los problemas que nos ocupan, para enfatizar posteriormente los asuntos referidos al «núcleo endógeno». En este contexto, el campo de la economía internacional se hace presente en las discusiones sobre las «políticas para mejorar la inserción en la economía mundial», y en los procesos de integración, tras la noción de «regionalismo abierto»<sup>22</sup>, planteos donde se analizan las potencialidades y obstáculos de «lo externo» para las políticas de apertura. La idea de una totalidad mundial integrada y con legalidades que gestan desarrollo y subdesarrollo ha desaparecido.

La propia conceptualización empleada por Fajnzylber desde su trabajo de 1983 (IT), donde habla de países avanzados y atrasados, es un anticipo del abandono en la Cepal de la visión sistémica de la economía internacional y de la asunción, al menos en este terreno, del lenguaje neoclásico predominante.

20. «Si a mediados de los años 70 el pago neto regional para utilidades e intereses giraba alrededor de 6.000 millones de dólares anuales, en 1980 la cifra se ubicaba en alrededor de 19.000 millones. Y la crisis de la deuda aún no había llegado» (M, p. 470); «... el problema con efectos macroeconómicos más potencialmente desestabilizadores en el próximo futuro es la persistencia de una deuda exterior especialmente elevada que en 1997 está por arriba de 40% del PIB» (M, p. 473).

21. Bielschowsky sostiene, por el contrario, que el «enfoque histórico-estructural, basado en la idea de la relación centro-periferia» constituye uno de los «rasgos analíticos comunes a los cinco decenios» en la historia de la Cepal (en «Evolución de las ideas de la Cepal», cit., p. 22).

22. Respectivamente, Cepal: *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago, 1995; y Cepal: *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, 1994.

Si bien la noción centro-periferia presenta límites<sup>23</sup>, en todo caso alude a un sistema integrado y jerarquizado, con núcleos geográficos que se apropian de excedentes de regiones y naciones que se ubican en posiciones subordinadas. Hablar de países avanzados y atrasados es romper con los vínculos que los liga y enfatiza, por el contrario, la idea de naciones o regiones que pueden interactuar, sin consecuencias sustanciales en materia de desarrollo y subdesarrollo.

**Individualismo metodológico.** La ausencia de la noción de sistema mundial (o sistema-mundo) capitalista y de categorías que expliquen la heterogénea red de relaciones entre naciones y regiones no es un asunto casual. Ello obedece a que lo que se jerarquiza en el análisis es la historia de naciones, más que la red de relaciones entre naciones o regiones<sup>24</sup>, las que por razones internas, –aunque en un contexto donde existen otras naciones y regiones–, terminan destrabando o trabando las energías económicas, sociales y políticas que las llevan al desarrollo o al subdesarrollo. Tenemos así un análisis inscrito en los parámetros del individualismo metodológico, que es el trasfondo epistémico-metodológico de las teorías neoclásicas en el campo económico, o del *rational choice* en el político, en donde es la racionalidad de las unidades consideradas la que permite explicar los fenómenos societales. El atomismo *prevalece por sobre el aspecto relacional*.

En este terreno el neoestructuralismo sigue a Popper, cuando afirma: «Todos los fenómenos sociales, y especialmente el funcionamiento de las instituciones sociales, deben ser siempre considerados resultados de las acciones, actitudes, etc., de los individuos humanos y ... nunca debemos conformarnos con explicaciones elaboradas en función de los 'colectivos' (Estados, naciones, razas)»<sup>25</sup>. Al fin de que «los colectivos no actúan, no tienen intereses; los colectivos no tienen planes, aunque podamos decir (por razones de sencillez) que los colectivos actúan, tienen intereses, tienen planes, etc. Quien verdaderamente actúa, tiene intereses, planes, etc., es el individuo [o las naciones, agregaría yo]. Esta es en síntesis la tesis del individualismo metodológico»<sup>26</sup>. En definitiva, para los individualistas metodológicos en el campo de la economía internacional, el sistema mundial capitalista es un simple recurso discursivo, pero sin incidencia en la historia real<sup>27</sup>.

---

23. Como su acento en las relaciones externas entre naciones y regiones, dejando de lado los elementos internos que las propician y reproducen.

24. Como p. ej. el estudio de los diversos casos nacionales que se presentan en *La salida del atraso...*, cit., y en *La industrialización trunca en América Latina*, cit.

25. Karl Popper: *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Madrid, 1981, p. 283.

26. Pedro Schwartz, Carlos Rodríguez Braun y Fernando Méndez Ibasate (comps.): *Encuentro con Karl Popper*, Alianza, Madrid, 1993, p. 29.

27. Por ello, no es extraño que las citas de Pipitone sobre Fernand Braudel o Immanuel Wallerstein, dos de los teóricos que han revivido las propuestas gestadas inicialmente por los teóricos del subde-

**Un enfoque endogenista.** En el contexto de naciones y no de las relaciones entre naciones, el énfasis está centrado en la definición de los elementos internos «que hicieron del capitalismo europeo un producto histórico de extraordinario potencial dinámico, un producto histórico obviamente *anterior a las conquistas, los saqueos y los comercios coloniales*» (FCE, p. 22, e.m.). La preocupación de los neoestructuralistas es identificar el «núcleo endógeno», como hemos visto en el primer apartado de este trabajo. Frente a los discursos teóricos que enfatizaron los problemas externos como fuente de explicación del subdesarrollo<sup>28</sup>, surge una postura igualmente equivocada, pero que se ubica en las antípodas: las causas se encuentran en los factores internos.

La tarea de identificar elementos internos no es banal. Sin embargo existe una estrecha imbricación de los factores externos y de los internos en la gestación del subdesarrollo (y del desarrollo). Tiene razón Pipitone cuando indica que «de la misma manera como el renacimiento del comercio europeo antecedió en cuatro siglos a la expansión colonial, hubo tres siglos (por lo menos) de evolución económica del capitalismo antes de la Revolución Industrial» (FCE, p. 77); y que «las dos grandes ventajas de Inglaterra frente al resto de Europa fueron, antes de la Revolución Industrial, de origen sociopolítico: un Estado nacional fuerte y una estructura agraria liberada de rigideces serviles» (p. 79), enfatizando justamente los elementos internos que favorecieron el desarrollo y auge capitalista, y la conversión de Inglaterra en centro del sistema mundial por un largo periodo.

Sin embargo, todas esas transformaciones «internas» no son suficientes para explicar el caso inglés, porque «es sabido que con la formación de los modernos imperios mercantiles a partir del siglo XVI y el consiguiente auge del comercio colonial, en ciertas regiones de Europa se estuvo operando un importante proceso de acumulación de capitales»<sup>29</sup>, que van a jugar un papel preponderante en los procesos posteriores que darán origen, entre otros, a la Revolución Industrial. La cual por tanto

no es ... un proceso que pueda explicarse y comprenderse sólo en términos de países aislados, como Inglaterra, o de regiones aisladas, como Europa noroccidental. En realidad, se desenvuelve dentro de un sistema económico y político mundial que vincula aquellos países y regiones entre sí con sus

---

desarrollo y la dependencia en torno del sistema mundial como unidad básica para comprender el desarrollo y el subdesarrollo, sean por lo general tomas de datos para reforzar algún tema referido a los elementos endógenos de algunos de los casos considerados, sin mayores menciones al papel del sistema-mundo. Además Prebisch, Frank, Dos Santos o Marini simplemente no existen.

28. Donde se ubican las primeras propuestas de las teorías cepalinas, que en definitiva cumplían la función política de dejar intocadas las responsabilidades de los poderes nacionales en el subdesarrollo.

29. O. Sunkel y P. Paz: ob. cit., p. 43.

respectivas áreas coloniales y países dependientes; dichas vinculaciones contribuyeron de manera importante al proceso mismo de la Revolución Industrial a través de la generación y extracción de un excedente, la apertura de mercados y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos de las áreas periféricas.<sup>30</sup>

En definitiva, el capitalismo y sus resultados en términos de naciones y regiones desarrolladas y subdesarrolladas no pueden sino explicarse desde una visión que imbrique lo externo y lo interno, en donde ambos elementos se integran, permitiendo que lo exógeno se internalice y lo endógeno se externalice, conformando una energía social unificada<sup>31</sup>.

**Una reedición de las teorías de la modernización.** Uno de los problemas de las teorías de la modernización en los campos económico y sociológico es su ahistoricidad y su formalismo. Los países desarrollados cubrieron determinadas etapas, las cuales son ineludibles para los países subdesarrollados, si quieren aproximarse a las metas de los primeros<sup>32</sup>. Si bien Pipitone señala «que el desarrollo del capitalismo a escala mundial se da a través de procesos que no ‘repiten’ experiencias previas sino que promueven estructuras económicas, pero sobre todo ‘lógicas de funcionamiento’, que difícilmente serían reconocibles a partir del molde metropolitano primario», al mismo tiempo sostiene que «la historia no es ... una sucesión de hechos y circunstancias accidentales que imposibilitan toda definición de *secuencias relativamente confiables*»<sup>33</sup>. Más allá del cuidado de este autor por evitar ubicar a los países desarrollados como modelos, así como de identificar «etapas de desarrollo», la recurrencia a consideraciones tales como el subdesarrollo es una «deformación» (¿respecto a qué?), el desarrollo implicó pasar de «formas arcaicas a formas maduras»<sup>34</sup>, y otras en

---

30. *Ibid.*, pp. 44-45.

31. Considerando los casos del Sudeste asiático, uno de los ejemplos más recurridos por la literatura económica neoestructural como modelo de salida del subdesarrollo en tiempos recientes, generalmente se destacan elementos como el papel del Estado, el proteccionismo, la capacidad de innovación tecnológica, etc., y se pone poca atención a factores de la economía internacional que operaron de manera significativa en tal dirección. Se olvida, por ejemplo, que «la industrialización sustentada en las exportaciones [en esa región] no habría tenido éxito sin los siguientes ... factores: ... las modificaciones en la división internacional del trabajo, propiciadas por el traslado de líneas de producción a países con escaso desarrollo ...»; «el inicio de las estrategias exportadoras coincidió con un periodo de rápida expansión del comercio internacional y con el aumento del precio de los productos manufacturados»; «el variado apoyo que estos países recibieron por su papel geopolítico en el enfrentamiento Este/Oeste», y «el liderazgo y el efecto dinamizador que ejerció Japón sobre sus antiguas colonias»; v. Ernesto Marcos Giacomán: «Las exportaciones como factor de arrastre del desarrollo industrial. La experiencia del Sudeste de Asia y sus enseñanzas para México» en *Comercio Exterior* vol. 38 N° 4, 4/1988, México, p. 281.

32. La formulación clásica en términos económicos correspondió a Walt W. Rostow, en *Las etapas del crecimiento económico*, FCE, México, 1961. Su mejor y más conocida versión sociológica pertenece a Gino Germani: *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, 1966.

33. U. Pipitone: *La salida del atraso*, cit., pp. 13-14 y 17, e.m.

34. Germani lo señala así: «El desarrollo económico es concebido en términos de tránsito de una sociedad ‘tradicional’ a una sociedad ‘desarrollada’. La primera se caracteriza sobre todo por una

igual sentido, ponen en evidencia la figuración de un modelo de desarrollo y de etapas o «cimientos» que deben cumplirse, como una «agricultura eficiente y socialmente integrada» y «una administración pública altamente profesionalizada con espíritu de cuerpo». La idea se repite cuando se señala «que el capitalismo desarrollado puede refigurarse como una *secuencia* dinámica entre tres dimensiones: la innovación técnico-científica, la ampliación del mercado y la creatividad empresarial, para cerrar el círculo, retroalimentando la innovación técnico-científica...» (FCE, p. 461, e.m.).

En igual sentido debe leerse la idea de un «dualismo estructural» en América Latina, en donde conviven «modernidad y arcaísmo», ideas que remiten a las viejas tesis modernizadoras de 'obstáculos' (arcaicos) que deben ser removidos para alcanzar el desarrollo<sup>35</sup>. Desde la utilización de la categoría «países avanzados» Fajnzylber pone de manifiesto el supuesto de entidades que se constituyen en «metas» a alcanzar por los «países atrasados». Por otra parte, en el tratamiento comparativo<sup>36</sup> que establece entre estos países, el supuesto implícito es la asunción de «los avanzados» como modelo a seguir. La industrialización en América Latina es «trunca», «precaria» o «distorsionada», porque alcanza «similitudes formales», pero no de fondo, con la de los países avanzados.

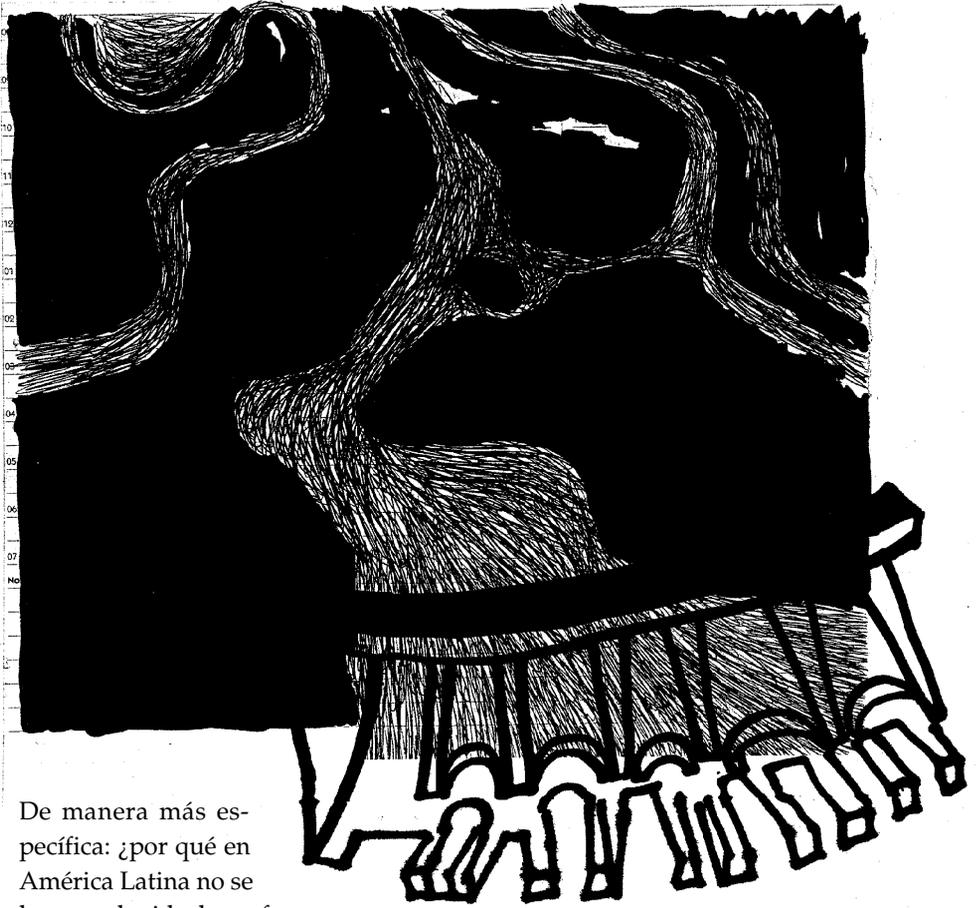
**Un recetario formal.** Desde ese horizonte de reflexión, el neoestructuralismo termina estableciendo un listado de medidas llevadas a cabo en el mundo desarrollado, y otro con las acciones no realizadas en el mundo periférico o subdesarrollado, ambos con el signo de un recetario que puede contener mayores o menores iniciativas frente a otros catálogos construidos con la misma lógica. El problema central, más allá de una lógica ahistórica y formal, es que se da por resuelto un problema de investigación exactamente en el punto en donde debe comenzar. ¿Por qué tales condiciones se realizaron en ciertas regiones y países y por qué ellas no alcanzaron concreción en otras?

---

economía de subsistencia; la segunda, por una economía expansiva fundada en una creciente aplicación de la técnica moderna» (*Política y sociedad en una época en transición*, cit., p. 71). Cambiando algunos términos, las ideas presentes en Pipitone están claramente expuestas desde tiempo atrás por los teóricos de la modernización.

35. Las críticas en la literatura latinoamericana a estas propuestas teóricas y metodológicas son elementales y antiguas, pero ante la reedición del modernismo en las propuestas neoestructurales hay que volver a mencionarlas. V., p. ej., André Gunder Frank: «Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología» en *América Latina: subdesarrollo o revolución*, Era, México, 1973. De Theotônio Dos Santos: «La crisis de la teoría del desarrollo» y «La crisis del modelo de desarrollo en América Latina», escritos a fines de los años 60 y reeditados en su *Imperialismo y dependencia*, Era, México, 1978. Por último, v. Rodolfo Stavenhagen: «Siete tesis equivocadas sobre América Latina» en *Sociología y subdesarrollo*, Nuestro Tiempo, México, 1972.

36. Para evitar discusiones inútiles señalemos que el problema en Fajnzylber o Pipitone no es que realicen estudios comparativos, sino las categorías y metodologías con las cuales éstos se realizan.



De manera más específica: ¿por qué en América Latina no se han producido las reformas agrícolas o las industrializaciones

que Pipitone y Fajnzylber consideran fundamentales?; ¿por qué en los casos en que las reformas se han llevado a cabo y la industrialización ha tomado curso no terminan de cumplir con esa vocación virtuosa alcanzada en otras regiones?; ¿por qué no se gesta un proceso que dinamice la innovación técnico-científica?; la lista de preguntas puede continuar. Sin una respuesta *explicativa* a éstos y otros interrogantes, el análisis queda reducido, a la hora de las propuestas, a una enumeración de buenas intenciones, pero carentes de historia, por más que las propuestas emanen de ejemplos históricos.

**Lo descriptivo sobre lo explicativo.** La falta de respuestas a interrogantes como los antes enunciados no es un asunto menor. Obedece a la ausencia (o deficiencia) de interpretación, lo que propicia un sobredimensionamiento de lo descriptivo por encima de lo explicativo. Existe en el análisis de Pipitone una suerte de abuso de categorías que «describen» un mapa que reclama esfuerzos de otra

***En la propuesta  
 neoestructural  
 el Estado juega  
 un papel central  
 en tanto  
 catalizador  
 de las energías  
 sociales***

naturaleza para entender cómo determinados procesos se motorizan. Modernización excluyente, estructuras productivas desintegradas, dualismo estructural, segmentación interna, polarización social, deformaciones estructurales, y muchas otras son empleadas para caracterizar el subdesarrollo. Es difícil señalar alguna concatenación de categorías que permita el paso de la descripción al campo de la explicación. El trabajo de Fajnzylber es más sólido en el campo teórico y metodológico. Pero el peso de las categorías con que se realiza (sustentado básicamente en las teorías de la modernización) y los supuestos desde donde se construye (los del individualismo metodológico) constituyen una pesada carga que limita el horizonte de reflexión. Ante esas limitaciones, la recurrencia a lo descriptivo gana lugar: industrialización trunca, proteccionismo frívolo, modernización de escaparate, etc. Si algo caracteriza a las ciencias sociales en general y a las latinoamericanas en particular en los tiempos actuales es su debilidad teórica, en tanto construcción de cuerpos conceptuales interrelacionados. Es uno de los signos de nuestro tiempo, mismo que el neoestructuralismo no logra sortear.

**El Estado como reino de la razón.** En la propuesta neoestructural el Estado juega un papel central en tanto catalizador de las energías sociales que dan vida al desarrollo. Pero no es cualquier Estado, sino aquel donde existe «una administración pública altamente profesionalizada con espíritu de cuerpo, sentido de responsabilidad colectiva y amplios márgenes respecto a los vaivenes de la política» (M, pp. 478-479). También un Estado que «desarrolle la potencialidad creativa de la población y la soberanía en el uso de sus recursos naturales», al fin que «la historia muestra que la solidez de los avances que se logran con el esfuerzo interno es significativamente mayor que los que, circunstancialmente, se obtienen a cambio de concesiones en la autonomía» (IT, p. 414). En fin, un Estado que permita superar las «carencias acumuladas en el campo de la equidad y que permita compatibilizar esta tarea con avances en la competitividad internacional» (TE, p. 154).

En las propuestas neoestructurales prevalece la visión del Estado como reino de la razón, operando por encima de los conflictivos intereses de clases (y de los vaivenes de la política!) y propiciando la búsqueda del bien común<sup>37</sup>. No sé si ese Estado existe en alguna parte, incluso considerando el mundo desarrolla-

---

37. Para una sintética exposición y contrapunteo entre la visión del Estado como «reino de la razón» y como «reino de la fuerza», v. Norberto Bobbio: «Marx, el Estado y los clásicos» en José Fernández Santillán (comp.): *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, FCE, México, 1996.

do. Pero concediendo tal supuesto, cabe preguntarse: ¿por qué dicho Estado no se ha conformado en la periferia?; ¿qué razones explican su ausencia?; ¿por qué el Estado latinoamericano no reúne las cualidades que nuestros autores suponen en los Estados de las regiones y naciones desarrolladas y que los convirtió en motor y catalizador de energías modernizantes? Como frente a otras preguntas, en las propuestas neoestructurales no existen respuestas a estos interrogantes. Falta de historicidad y formalismo vuelven a hacerse presentes. Partiendo de este punto se puede dibujar el mejor de los mundos posibles y suponer que los empresarios ahorrarán e incrementarán sus inversiones; que destinarán recursos a la innovación tecnológica; que pagarán salarios que permitirán ensanchar el mercado interno y disminuir la desigualdad social; que propiciarán una nueva industrialización e invertirán en las ramas de bienes de capital; que el Estado operará como expresión de una comunidad y no de poderes excluyentes; que se realizarán transformaciones en el agro quebrando el poder de viejas y nuevas oligarquías allí enquistadas; que habrá una transformación productiva con equidad, etc.; pero nunca se explicará el mundo político, social y económico que realmente tenemos, ni los actores sociales que pudieran llevar a cabo tales tareas, en la lógica de un capitalismo, el dependiente, que nos muestra conductas sociales, al menos de las fracciones empresariales hegemónicas, que caminan en una dirección opuesta.

### ***El subdesarrollo: ¿un capitalismo inmaduro?***

En su caracterización del subdesarrollo, Pipitone señala que su clave «no está en una insuficiencia, en algo que pueda entenderse por medio de un signo de menos, sino en una *deformación* que distorsiona la posibilidad de promover formas de desarrollo...»<sup>38</sup>. Hemos indicado que Fajnzylber y Pipitone, a pesar de los esfuerzos por tomar distancia con la idea de un modelo de capitalismo, perciben el subdesarrollo como un estadio si no previo, por lo menos alejado de dicho modelo; si no ¿cuál es el parámetro para hablar del subdesarrollo como deformación o distorsión?; ¿cuál es el capitalismo normal, regular, no deformado, no distorsionado? El capitalismo latinoamericano (y el periférico en general) es distinto al capitalismo del llamado mundo desarrollado (o central). No basta con concebir el desarrollo y el subdesarrollo como procesos simultáneos «que comparten el mismo tiempo histórico», sino entender que han madurado y se siguen desarrollando de maneras diversas en la contemporaneidad de sus interrelaciones y en las dinámicas que han gestado y que recorren y dan forma a sus circuitos y procesos internos.

---

38. *La salida del atraso...*, cit., p. 25, e.m.

A estas alturas del desarrollo del sistema mundial capitalista lo que tenemos entonces son formas diversas de capitalismo –que la literatura económica ha calificado como desarrollado y subdesarrollado; central, semiperiférico y periférico; imperialista y dependiente, según los esquemas teóricos elegidos–, que

se imbrican y se condicionan, pero en donde, y esto es quizá lo más importante, son maduros, cada uno a su manera. Tenemos así capitalismo original, que en sus interrelaciones terminan por alimentar formas particulares de construirse como capitalismo, de producir capitalismo y de reproducirse como entidades capitalistas. En este sentido, las supuestas insuficiencias, deformaciones o distorsiones del subdesarrollo (que tomando algunas de las propuestas de Pipitone se expresan como «dualismo estructural», convivencia entre «arcaísmo y modernidad», polarizaciones sociales, insuficiente integración nacional, etc., y en Fajnzylber como industrialización «trunca», modernización «precaria» o «distorsionada»), no son más que expresiones de la madurez de ese capitalismo,

no de su inmadurez<sup>39</sup>. El subdesarrollo, entonces, no es «un capitalismo de segunda categoría», en donde sólo el capitalismo desarrollado «legítimamente merece el nombre de capitalismo<sup>40</sup>».



39. Idea presente en frases como que «en ningún país que pasó de formas arcaicas a formas maduras de desarrollo capitalista, el tránsito se dio sin que, previa o simultáneamente, se dieran profundas transformaciones en las estructuras productivas agrícolas» (*La salida del atraso...*, cit., p. 20, e.m.).

40. *Ibid.*, p. 461. No creo que sea un asunto menor la forma apologética como Pipitone –«desde una gran perspectiva histórica»– termina caracterizando el capitalismo que «legítimamente merece» ese nombre, a pesar de señalar, de manera previa, algunas de sus aberraciones.

# ***Cambios conceptuales desde la perspectiva del sistema-mundo***

*Del cepalismo al neoliberalismo*

*El artículo analiza el pensamiento político económico latinoamericano del siglo XX y advierte acerca de su denominador desarrollista, que recorre la prédica cepalina, la de la dependencia y la de la izquierda tradicional. Sin embargo es imposible pensar en un desarrollo centrado en el Estado-nación y aislado del sistema-mundo. Un movimiento global que desde la izquierda busque romper con las formas colonizadas del poder que la misma izquierda latinoamericana ha perpetuado, tendrá posibilidades de destrabar el camino hacia el desarrollo social y económico.*

**Ramón Grosfoguel**

**E**n un artículo publicado hace algunos años, Mario Vargas Llosa, que en los años 60 formó parte de la intelectualidad de la izquierda latinoamericana y hoy día es uno de los promotores más férreos del neoliberalismo, dijo lo siguiente:

---

**Ramón Grosfoguel:** profesor del Departamento de Estudios Étnicos, Universidad de California, Berkeley; @: <grosfogu@uclink.berkeley.edu>.

**Palabras clave:** pensamiento económico, desarrollo, dependencia, izquierda, América Latina.

**Nota:** Una versión más larga de este trabajo fue presentada en inglés bajo el título «From Cepalism to Neoliberalism: A World-System Approach to Conceptual Shifts in Latin America» en la conferencia anual de la sección Political Economy of the World-System (PEWS) del American Sociological Association (ASA).

---

No es cierto que los países ricos lo sean porque los otros son pobres y, a la inversa, que la miseria del Tercer Mundo sea resultado de la influencia del Primer Mundo. Eso fue cierto, y de manera bastante relativa, en el pasado. En el presente no lo es. Y nada hace tanto daño a los países atrasados y misérrimos del planeta como esta falsa doctrina, que los exonera de culpa en lo que respecta a su condición y transfiere la responsabilidad del hambre y el desamparo que padecen sus pobres a los países desarrollados, los que se alimentarían de ellos succionándoles la riqueza, como los vampiros a sus víctimas... La verdad es que, hoy día, la pobreza se produce, al igual que la riqueza, y que ambas son opciones al alcance de cualquier pueblo. Y que muchos países subdesarrollados, debido a la infinita corrupción de sus clases dirigentes, a la demencial dilapidación de sus recursos y a las insensatas políticas económicas de sus gobiernos, se han convertido en unas máquinas muy efectivas de producir esas condiciones atroces en las que viven sus pueblos («Ayuda para el Primer Mundo» en *El Nuevo Día*, San Juan de Puerto Rico, 15/10/94, pp. 86-87).

La presuposición es que ser rico o pobre en el mundo poscolonial es una opción al alcance de cualquier pueblo. De acuerdo con Vargas Llosa, la pobreza de los países del Tercer Mundo se debe a la corrupción interna o a incorrectas políticas económicas de las elites, y no tiene nada que ver con las relaciones centro/periferia de la economía-mundo capitalista. Este mismo ataque a la idea de relaciones de explotación ha sido igualmente articulada por Fernando Henrique Cardoso, quien fuera una de las figuras prominentes de la escuela de la dependencia en América Latina y hasta hace poco presidente de Brasil, cuando meses después de Vargas Llosa dijo:

En los años 60 y 70 los sociólogos latinoamericanos –yo entre ellos– desempeñaron un importante papel en la formulación de teorías para comprender y explicar el subdesarrollo. No surgió un conjunto homogéneo de ideas, pero la mayor parte de las teorías que se centraban en la *dependencia* coincidían en un punto común. Considerábamos que la manera en que estábamos integrados en el sistema capitalista mundial era la causa de nuestras dificultades a la hora de alcanzar el desarrollo sostenido y el bienestar de todos los latinoamericanos. Sin embargo, hay que tomar en consideración un hecho nuevo y esencial. Hoy día, la mayoría de los sociólogos y líderes políticos, especialmente los de los países en vías de desarrollo, identifican la integración y la participación en el sistema internacional con la solución de sus problemas en lugar de con la causa de sus dificultades. Hoy creemos que el escenario internacional ofrece ventajas para todo el mundo. Ante todo, el paradigma del juego de suma cero, en el que la ganancia de una parte implica necesariamente una pérdida para la otra, está ya caducado. El nuevo concepto no se basa en ganadores o perdedores, sino en un equilibrio de intereses basado en negociaciones ecuanímes entre los Estados («La 'prosperidad compartida'» en *El País*, Madrid, 10/12/94, p.12).

Pero no solo encontramos en intelectuales latinoamericanos el rechazo a la idea de una división internacional del trabajo según centros y periferias. Sociólogos norteamericanos, que en algún momento simpatizaron con las concepciones dependentistas o de sistema-mundo, también reivindican una revisión de los estudios de desarrollo en términos de una «sociología del desarrollo nacional» (Portes/Kincaid), o de un análisis centrado en el «Estado desarrollista» (Evans). Estos últimos proponen un retorno al Estado-nación como unidad de análisis cuando los procesos sistémicos del sistema-mundo han hecho obsoletas las ilusiones cifradas en las políticas desarrollistas de los Estados, no solo en la perife-

ria sino también en los centros de la economía-mundo. Incluso los Estados del centro tienen dificultades en controlar los flujos de capital transnacionales de la economía-mundo capitalista. Sin embargo, a pesar de tales procesos sistémicos estos sociólogos norteamericanos perciben oportunidades para el desarrollo nacional mediante la implementación de políticas desarrollistas estatistas y/o dependiendo del carácter del Estado (p. ej. el grado de autonomía estatal de la sociedad civil vs. un Estado controlado por los intereses de la sociedad civil).

***La década de los 80 marcó la recolonización de la periferia por los centros metropolitanos***

Estos cambios conceptuales son sintomáticos de un retroceso hacia las viejas posiciones desarrollistas. ¿Por qué reconocidos intelectuales de izquierda de los años 60 defienden hoy las ideas liberales desarrollistas?; ¿cuáles son los procesos histórico-mundiales que explican estos cambios conceptuales?; ¿por qué muchos de los intelectuales cepalistas y dependentistas son hoy neoliberales?; ¿cuáles son, a pesar de sus diferencias, las presuposiciones comunes de las diversas teorías desarrollistas (dependentistas, cepalistas, etc.)?

Es necesario un análisis complejo de larga-duración y de escala mundial para entender estas transformaciones en el pensamiento de los intelectuales latinoamericanos. En este artículo usaré una metodología de sistema-mundo para entender tales transformaciones. La primera parte aborda la emergencia del neoliberalismo en la región como resultado de la derrota histórica de los movimientos sociales antisistémicos. La segunda parte discute cómo el éxito de la ideología desarrollista está parcialmente relacionada con las estrategias simbólicas de los Estados del centro de generar vitrinas (*showcase*) simbólicas desarrollistas a través de diversas regiones del mundo durante la Guerra Fría. La tercera parte explica cómo los dependentistas reprodujeron las mismas presuposiciones desarrollistas que habían criticado a los cepalistas. Finalmente, se discutirán críticamente las estrategias liberales de la izquierda socialista antiimperialista de transformar el sistema-mundo vía la adquisición del poder estatal y sus consecuencias nefastas para las izquierdas en la región.

***Políticas neoliberales y derrota de los movimientos antisistémicos***

El periodo entre 1950 y 1970 es caracterizado por Quijano (1993) como una redistribución del poder global en todo el sistema-mundo. Los movimientos de liberación nacional, el fin de las administraciones coloniales en la mayor parte de la periferia, los regímenes socialdemócratas en Europa, los movimien-

tos sociales antirracistas y la Guerra Fría implicaron una redistribución del poder en el sistema-mundo. Más que en cualquier otro momento, esta redistribución forzó a los centros a compartir grandes sumas de excedente económico con la periferia.

Durante este periodo particular, los Estados del centro hicieron un esfuerzo geopolítico dirigido a destruir los movimientos populares y democráticos exitosos en la periferia. La ola de golpes de Estado financiados y apoyados por Estados Unidos, destruyó democracias y regímenes populares en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y otros países. Regímenes de derecha institucionalizaron dictaduras militares que destruyeron movimientos populares en toda la región, ilegalizando partidos políticos, asesinando disidentes políticos y suspendiendo derechos civiles en casi todos los países latinoamericanos. El «holocausto latinoamericano» duró varias décadas, dejando su huella en el futuro de la región. Toda una generación de activistas políticos y laborales fue asesinada, torturada o desaparecida por la represión militar. Una vez los movimientos antisistémicos fueron destruidos, hubo una transición a la democracia formal controlada desde arriba. Cualquier discusión acerca del éxito de la imposición de políticas neoliberales en toda la región durante los años 80 tiene que partir de la derrota histórica de esos movimientos a manos de las dictaduras auspiciadas y financiadas por EEUU.

Es precisamente dentro de este contexto de derrota histórica, que las políticas neoliberales de libre comercio fueron impuestas sin mucha dificultad ni resistencia por las organizaciones disciplinarias del capital global (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.). La década de los 80 marcó la recolonización de la periferia por los centros metropolitanos del sistema-mundo (Quijano 1981; 1993). Programas y servicios de Estado conquistados por los movimientos populares durante las décadas anteriores fueron desmantelados sin resistencia popular. Las industrias estatales fueron privatizadas en masa. Ningún movimiento social en la región fue lo suficientemente fuerte como para detener estas tendencias recolonizadoras del capital metropolitano. El poder y los recursos económicos fueron reconcentrados nuevamente en los centros de la economía-mundo capitalista (Girvan et al., p. 45). El desempleo, la pobreza y la miseria se incrementaron masivamente en toda la región.

Para confrontar esta ofensiva neoliberal, algunos intelectuales latinoamericanos, incluyendo antiguos dependentistas, revivieron la vieja doctrina cepalista a través de un movimiento intelectual conocido como la escuela neoestructuralista. Esta escuela intentó actualizar y mejorar el cepalismo de los años 50. Los

neoestructuralistas coinciden con los análisis estructurales del cepalismo, pero critican la ausencia de un esfuerzo sistemático de elaborar políticas económicas que puedan complementar los diagnósticos estructuralistas (Ffrench-Davis, p. 39). Intentaron mejorar algunas de las políticas y dilemas de los cepalistas proponiendo superar la oposición artificial entre sustitución de importaciones y exportación, proteccionismo y librecambismo, industrias estatales y privadas, planificación y mercado, y entre objetivos de corto y de largo plazo (Ffrench-Davis, p. 39; González, p. 16). Los esfuerzos neoestructuralistas se concentraron en diseñar políticas que hicieran complementarias esas oposiciones que el viejo cepalismo no logró superar. Defienden la intervención activa del Estado en sectores económicos selectivos, en contraste con las políticas estatales neutrales y pasivas del neoliberalismo. Basándose en el modelo de Corea del Sur y Taiwán, la escuela neoestructuralista apoya una gradual y selectiva política de liberalización de aquellas industrias que puedan competir internacionalmente, y de proteccionismo hacia aquellas industrias que se mueven hacia, pero todavía no tienen, una alta competitividad y productividad internacional. Las políticas desarrollistas según el neoestructuralismo deben ser hechas a la medida de cada país. El objetivo último es alcanzar el desarrollo nacional por medio de un aumento en la productividad con igualdad, libertad y un mayor grado de autonomía nacional.

La gran ironía es que precisamente en el mismo momento en que la escuela neoestructuralista intentaba «actualizar» y «mejorar» la doctrina cepalista, Raúl Prebisch, el fundador del cepalismo, se encontraba revisando radicalmente su obra pasada. Prebisch, con más de 30 años de experiencia en diferentes posiciones en la ONU, criticó la ideología desarrollista que contribuyó a promover a través de la Cepal (Prebisch 1982, p. 105). Al final de su vida sostenía que dentro del sistema capitalista carecía de solución alguna para los problemas del desarrollo latinoamericano y que era necesaria una transformación fundamental del mismo (p. 108). Además criticó la idea de «planificación del desarrollo» que tanto promoviera durante su vida y sostuvo la «socialización del excedente» a escala global (p. 110).

A comienzos de los años 80 estas ideas no eran nuevas en el contexto de los debates latinoamericanos. Sin embargo es irónico que ellas fueran expresadas por Prebisch cuando muchos dependentistas retrocedían hacia posiciones desarrollistas neoestructuralistas/neocepalistas donde se privilegia la noción de «desarrollo nacional» o hacia posiciones neoliberales. Al final de su carrera y a partir de una larga experiencia desarrollista, Prebisch concluye que dentro de este sistema global capitalista no es posible el desarrollo de la periferia

(Prebisch 1981, pp. 14-15; 30-31). Pero pese a su advertencia, en los años 80 cientos de intelectuales dependentistas se hacen neoliberales o neocepalistas. Esta década marca en la región un periodo de estancamiento económico y de retroceso intelectual.

***Estrategias simbólicas y vitrinas desarrollistas***

Después de la Segunda Guerra Mundial, las estrategias de geopolítica simbólica fueron cruciales en la lógica que estructuró las relaciones centro/periferia en el sistema-mundo. La derrota nazi cambió la configuración geopolítica. La división bipolar junto a la emergencia de nuevos países independientes en la periferia fueron dos factores cruciales que transformaron el sistema interestatal

***Estas vitrinas simbólicas fueron cruciales como estrategias de hegemonía global***

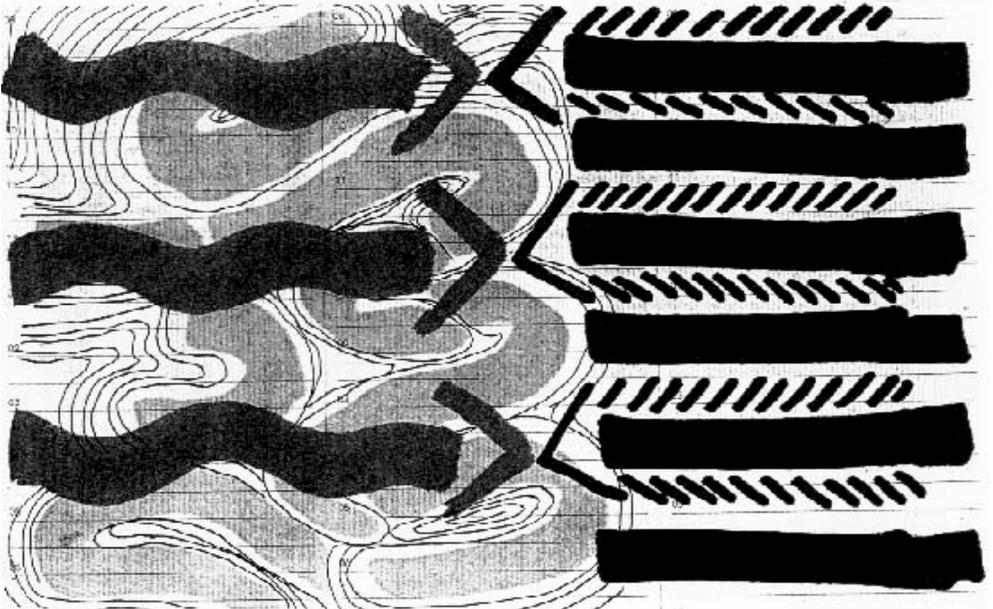
a escala global. El retroceso de las administraciones coloniales como forma dominante de control sobre la periferia aumentó la inestabilidad política en el sistema. Tanto EEUU como la Unión Soviética temían que las elites de los nuevos países se fueran del «lado del adversario». Es dentro de este contexto que las estrategias globales de «capital simbólico» (Bourdieu) para obtener «ganancias» de prestigio y honor contra el adversario surgen como estrategia central en el sistema-mundo. Las superpotencias desarrollaron estrategias de «capital simbólico» creando vitrinas simbólicas desarrollistas en algunos países periféricos y con algunos grupos étnicos, en oposición a otro país periférico o grupo étnico que amenazara su poder. Estas estrategias eran económicamente costosas, ya que implicaban inversiones en diversas formas (créditos, ayudas, programas de asistencia). Sin embargo, las ganancias simbólicas se traducen en ganancias económicas en el largo plazo.

Hacer exitoso un grupo étnico o un país periférico en alguna región estratégica del sistema-mundo se constituyó durante la Guerra Fría en una estrategia simbólico-ideológica importante. Desde los años 50, EEUU creó exitosos «países vitrina» en aquellas regiones del sistema-mundo donde los regímenes comunistas representaron una amenaza: Grecia vs. Europa oriental, Taiwán vs. China, Corea del Sur vs. Corea del Norte; en los 60 Nigeria vs. Tanzania, Puerto Rico vs. Cuba; y en los 80 Jamaica vs. Grenada, Costa Rica vs. Nicaragua. Otras vitrinas simbólicas en América Latina fueron Brasil durante los 60 («el milagro brasileño») y, más recientemente, México y Chile en los años 90 como vitrinas neoliberales de la pos-Guerra Fría. Comparado con otros países, todos estos países-vitrina recibieron una cantidad desproporcionada de ingresos en ayuda norteamericana, condiciones favorables para el desarrollo y flexibles para pa-

gar sus deudas, tarifas, arreglos o acuerdos especiales para que sus mercancías puedan exportarse sin dificultad a los mercados metropolitanos, y en algunos casos hasta transferencias de nuevas tecnologías. El éxito de todos estos países-vitrina duró, como mucho, en los casos más excepcionales algunas décadas. Al cabo estas vitrinas simbólicas entraron en crisis. Sin embargo fueron cruciales como estrategias de hegemonía global para «conquistar las mentes y corazones» de los pueblos del Tercer Mundo a favor de las políticas desarrollistas pronorteamericanas.

Mientras los déficit presupuestarios creados por la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones en Taiwán y Corea del Sur eran subsidiados por la ayuda norteamericana, América Latina nunca recibió la misma asistencia; esos déficit fueron subsidiados mediante préstamos internacionales suplididos por los centros financieros de la economía-mundo. Este factor va a contribuir más tarde al incremento dramático de la deuda exterior durante los años 70 y a la crisis de la deuda en los 80. La incorporación geopolítica diferenciada en la economía-mundo capitalista nos ayuda a entender el descenso de América Latina y el ascenso del Sudeste Asiático durante las últimas décadas del siglo xx.

Sin una comprensión profunda de estas estrategias geopolíticas simbólicas globales sería difícil contestar las siguientes preguntas: ¿por qué los oficiales mili-



tares estadounidenses implementaron, financiaron y estimularon una reforma agraria radical en Taiwán y Corea del Sur a comienzos de los años 50, mientras que por la misma época en Guatemala la menos radical reforma agraria de Jacobo Arbenz fue liquidada con un golpe de Estado propiciado por la CIA? La respuesta no es tan simple como decir que en Guatemala la United Fruit Company se vería afectada por la reforma mientras que en Taiwán los perjudicados serían los terratenientes locales. Durante los años 40, EEUU apoyó una reforma agraria en Puerto Rico que forzó a todas las corporaciones azucareras norteamericanas a vender todas las tierras que excedieran las 200 hectáreas. Esta medida representó un golpe mortal al sistema de plantación en la isla (Dietz). ¿Por qué el gobierno norteamericano sacrificó los intereses de sus corporaciones azucareras en Puerto Rico, pero no los de United Fruit en Guatemala? La respuesta a estas preguntas van al corazón de la perspectiva del sistema-mundo.

El sistema-mundo capitalista está estructurado alrededor de una división internacional del trabajo y un sistema global interestatal. Las estrategias geopolíticas de los Estados del centro pueden en muchas ocasiones sacrificar sus intereses económicos a corto plazo en aras de preservar los intereses a largo plazo del capitalismo como sistema-mundo. Los países-vitrina son ejemplos de este mecanismo. Se trata frecuentemente de países militar y simbólicamente estratégicos dentro de una región. Su llamado «desarrollo» significa realmente un ascenso social en su estatus dentro del sistema-mundo: de países periféricos son transformados en semiperiféricos, según los denomina Wallerstein, y juegan un rol no solo económico sino, más importante, un papel político dentro del sistema-mundo. Es funcional a los intereses del centro crear países intermedios (semiperiféricos), que se autoconciben en una posición superior a los periféricos en lugar de considerarse en peores condiciones que los países del centro (Wallerstein 1979, p. 69). Habría que añadir que en un contexto de inestabilidad política como el fin de las administraciones coloniales y el comienzo de la Guerra Fría, el ascenso de ciertos Estados periféricos hacia la semiperiferia jugó un rol ideológico fundamental. La ideología desarrollista se reproduce globalmente a través de vitrinas simbólicas «exitosas» en regiones estratégicas donde la hegemonía del centro es desafiada por algún Estado periférico.

Este mecanismo político puede ser visto en diferentes niveles del sistema-mundo. Los cubanos de Miami fueron transformados en un grupo étnico simbólicamente exitoso por medio de las ayudas del Estado norteamericano. La estrategia en este caso era probar la «superioridad» del capitalismo sobre el «modelo soviético desarrollista» implementado en Cuba (Grosfoguel 1994). Los aproximadamente 600.000 cubanos exiliados en EEUU en 1975, recibieron en 15 años

(1960-1974) alrededor de 1.300 millones de dólares en asistencia para educación, negocios, salud, programas bilingües, etc.

Países y grupos étnicos que sirven como vitrinas simbólicas reciben sumas millonarias en asistencia. La ilusión desarrollista es pensar que Taiwán y Corea del Sur, o un grupo como los cubanos en Miami, se desarrollaron por medio de la ética del trabajo, de las políticas «correctas» implementadas por sus Estados, o de las inteligentes maniobras de sus elites políticas. Esta imagen del efecto Munchausen es una de las ideologías clave de la geocultura del sistema-mundo capitalista. Los análisis desarrollistas, como los cepalistas o neoestructuralistas, que se centran en las políticas estatales intervencionistas han hecho una gran contribución en desmistificar la retórica neoliberal del FMI y el BM que representa el «éxito» de Taiwán y Corea del Sur como resultado de sus «políticas librecambistas». Tales análisis han mostrado cómo lejos de ser economías librecambistas, estos países tienen Estados altamente proteccionistas e intervencionistas (Amsden; Evans; White). Sin embargo, los acercamientos cepalistas y dependentistas que privilegian el Estado-nación caen en la trampa desarrollista al centrar el «éxito» o «fracaso» de un país en la mitología de un Estado desarrollista autónomo que promueve las políticas públicas «apropiadas o correctas». Como ha sugerido el geógrafo británico, Peter Taylor, si India, en lugar de China y Corea del Norte, hubiera tenido una «revolución socialista», hoy día estaríamos hablando del «milagro económico» de Sri Lanka en lugar del «milagro» de Taiwán o Corea del Sur<sup>1</sup>.

### ***Dependentistas y cepalistas con las mismas presuposiciones desarrollistas***

Una de las mayores debilidades de la escuela dependentista era que su solución para eliminar el subdesarrollo estaba todavía atrapada en categorías ideológicas desarrollistas. Las preguntas planteadas limitaban y constituían las respuestas encontradas, y estaban atrapadas en la problemática de la modernidad: cuáles son los obstáculos para el desarrollo nacional y cómo alcanzarlo de manera autónoma. Los dependentistas presuponían la idea modernista de que el progreso es posible a través de una organización racional de la sociedad, donde cada Estado-nación podría alcanzarlo a través de un control conciente, soberano y libre de su destino histórico.

---

1. Peter Taylor hizo este pronunciamiento en un taller sobre «Hegemonías comparadas en el sistema-mundo» celebrado en el Fernand Braudel Center en Binghamton University, 18-19 de abril de 1993.

La única diferencia entre las ideas desarrollistas dependentistas y las de los cepalistas era que para los primeros el desarrollo autónomo nacional no podía alcanzarse a través del sistema capitalista sino por medio del «socialismo», mientras que para los segundos sí era posible alcanzar ese objetivo bajo el capitalismo. El establecimiento del socialismo en cada Estado-nación era la receta dependentista para la organización racional del desarrollo autónomo nacional. La burguesía nacional, aliada a los intereses del capital extranjero, representaba una fuerza reaccionaria en oposición a las clases explotadas que supuestamente iban a liderar la lucha revolucionaria hacia el «socialismo». La Revolución cubana representaba la materialización del mito desarrollista. Por tanto, para los dependentistas el mayor obstáculo para el desarrollo autónomo nacional era el sistema capitalista y la solución era romper radicalmente con este sistema y construir el «socialismo» a nivel del Estado-nación. Esta posición desarrollista socialista es expresada claramente por la dependentista radical brasileña Vania Bambirra. En respuesta a la crítica del cepalista Octavio Rodríguez en el sentido de que los dependentistas niegan el desarrollo autónomo nacional, Bambirra señala:

... ninguno de los autores «analizados» por Rodríguez niega la posibilidad de un desarrollo nacional autónomo, pues eso sería un absurdo. Pero sí muestran que éste no puede ser dirigido por la burguesía dependiente, lo que los lleva a la conclusión lógica, implícita en unos, explícita en otros, de la necesidad histórica de que el desarrollo de las fuerzas productivas en América Latina sea impulsado por un sistema económico-social superior, vale decir, socialista... (p. 88). La lucha por el socialismo está, en países como los latinoamericanos, en los marcos de la lucha por el desarrollo nacional autónomo que el capitalismo no puede realizar ... las burguesías dependientes no tienen condiciones de enfrentarse al imperialismo y de promover un desarrollo autónomo... (p. 99).

Las ideas dependentistas deben entenderse como parte de la larga duración de las ideas de la modernidad en América Latina. La ilusión en el desarrollo autónomo nacional es una ideología central del sistema-mundo capitalista desde fines del siglo XVIII. Es la ilusión de que la organización racional-científica y el desarrollo de una sociedad se pueden alcanzar desde el nivel del Estado-nación. Esta posición era contradictoria con el postulado dependentista de que el desarrollo y el subdesarrollo son el resultado de una localización estructural dentro del sistema capitalista global. Esta contradicción se encuentra en André Gunder Frank. Aun cuando Frank definía el capitalismo como un único sistema mundial más allá de los límites fronterizos de un Estado-nación, todavía creía que era posible disociarse o romper con el sistema-mundo capitalista. El presupuesto era que un proceso revolucionario nacional podía aislar a un país del sistema mundial y transformarlo en socialista. Sin embargo hoy, luego de la desastrosa experiencia de los movimientos revolucionarios del siglo XX sabemos que no es posible transformar un sistema único que opera a escala mundial desde un Estado-nación.

Un Estado periférico puede modificar sus formas de incorporación a la economía-mundo, una minoría de Estados periféricos puede incluso elevarse a una posición semiperiférica. Pero una ruptura del sistema o transformarlo desde el nivel del Estado-nación es algo fuera de sus posibilidades. Un problema global no puede tener una solución nacional o local, requiere de soluciones globales. Los dependentistas subestimaron esto debido, en parte, a su tendencia a mantener el Estado-nación como unidad de análisis. Esto tuvo consecuencias políticas desastrosas para la izquierda latinoamericana y para la credibilidad de los proyectos políticos dependentistas. Este fracaso político contribuyó de manera significativa a la caída de la escuela dependentista y al resurgimiento de viejos paradigmas desarrollistas en la región.

***Los proyectos de izquierda en América Latina han reproducido la dominación europea sobre las poblaciones no europeas***

***La izquierda reprodujo la colonialidad del poder de los países latinoamericanos***

En América Latina, la clasificación social de las poblaciones ha sido hegemonizada por las elites blancas criollas a través de un largo proceso de dominación colonial/racial. Las categorías de la modernidad (ciudadanía, democracia, identidad nacional, etc.) han sido históricamente construidas a través de tres ejes: 1) entre capital y trabajo; 2) entre europeos y no europeos (Quijano); y 3) entre hombres y mujeres. Las elites de hombres blancos hegemonizaron estos tres ejes. De acuerdo con el concepto de «colonialidad del poder» desarrollado por Quijano, aun después de la independencia formal, cuando el control jurídico-político del Estado pasó del poder imperial al nuevo Estado independiente, las elites de hombres blancos continuaron el control colonial de las estructuras económicas, culturales y políticas. Esta continuidad del poder desde la Colonia hasta hoy permitió a las elites blancas clasificar a las poblaciones y excluir a las racializadas de las categorías de ciudadanía y de la «comunidad imaginada» conocida como la «nación». Los derechos civiles, políticos y sociales que la ciudadanía proveía a los miembros de la «nación» nunca fueron realmente extendidos a los sujetos colonizados como indios, negros, zambos, mulatos, etc. Los sujetos subordinados por el «colonialismo interno» fueron mantenidos como ciudadanos de segunda categoría, sin acceso completo a los derechos ciudadanos.

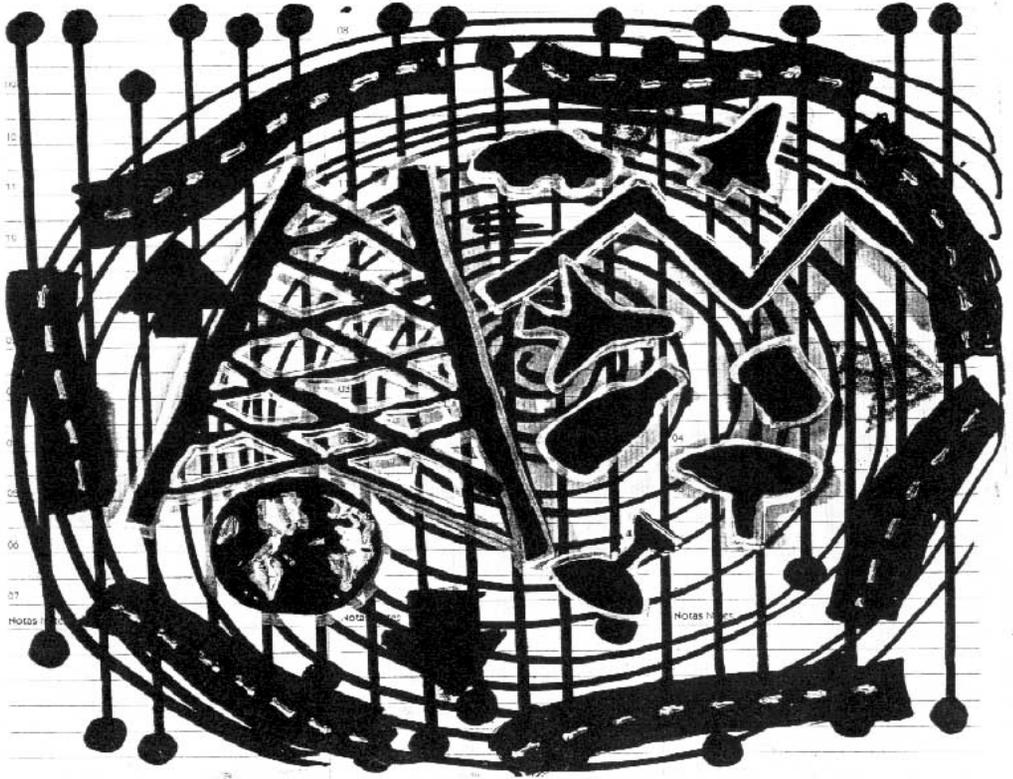
Los proyectos de izquierda en América Latina han reproducido, dentro de sus organizaciones y desde el Estado, la colonialidad del poder, es decir, la dominación europea sobre las poblaciones no europeas. La izquierda nunca problematizó de manera radical las jerarquías construidas durante la expansión

colonial, todavía presentes en América Latina, al privilegiar los problemas de clase e ignorar los raciales. La colonialidad es una relación sociocultural entre poblaciones de origen europeo versus poblaciones de origen no europeo que resulta reproducida constantemente mientras las estructuras de poder sigan dominadas por las elites criollas blancas y mientras se siga construyendo a las poblaciones no europeas como racialmente «inferiores». Por tanto, la colonialidad del poder es una relación que continúa aun cuando la estructura jurídico-política formal del sistema colonial haya sido erradicada hace más de un siglo.

Los conflictos entre sandinistas e indios misquitos en Nicaragua surgen como parte de la reproducción de las viejas jerarquías raciales/coloniales (Vilas). Los sandinistas reprodujeron la histórica colonialidad del poder entre el Pacífico y la costa caribeña nicaragüense. Las elites sandinistas blancas y mestizas del Pacífico hegemonizaron las relaciones políticas, culturales y económicas que subordinan a los negros e indios en la costa caribeña. Las diferencias entre la dictadura somocista y el régimen sandinista no fueron tan grandes cuando se trató de las relaciones con los sujetos racializados y colonizados dentro del Estado-nación. El conflicto con las poblaciones racializadas de la costa caribeña surge a partir de la represión y violación de los derechos ciudadanos por parte del Estado sandinista. Este conflicto fue utilizado por la CIA muy hábilmente para desestabilizar al Gobierno. Igualmente, en Cuba las elites blancas han hegemonizado las posiciones de poder en el periodo posrevolucionario. La representación de negros y mulatos en posiciones de poder son mínimas y no corresponden al hecho demográfico contundente de que éstos constituyen la mayoría de la población cubana (Moore). Las continuidades históricas de la colonialidad del poder en Cuba son mayores que las discontinuidades. Ningún proyecto radical en América Latina tendrá éxito si no desmantela las jerarquías raciales/coloniales. Esto plantea la necesidad de poner como una de las prioridades de futuros movimientos revolucionarios el asunto de la descolonización y democratización social del poder. La reproducción de estas jerarquías afecta no solo el alcance del proceso revolucionario sino la democratización de las jerarquías sociales. Este descuido ha contribuido a la desilusión en los proyectos de izquierda en la región. La rebelión zapatista en México constituye un paso fundamental en la dirección acertada hacia la descolonización continental y la democratización social del poder.

### ***La idea liberal socialista ha sido refutada como estrategia política***

Todos los intentos de transformar el sistema en América Latina y el Caribe han sido sistemáticamente liquidados mediante golpes de Estado, bloqueos comer-



ciales o agresiones militares (ej. Chile, Guyana, Nicaragua, Jamaica y Grenada). El fin de la Guerra Fría y la desaparición del autoritario bloque soviético han hecho aún más difícil para un Estado periférico burlar el poder norteamericano en la región. Por tanto, hoy día es suicida la estrategia de los movimientos sociales y revolucionarios que confrontan directamente con el imperialismo. Esta es una de las razones principales por las cuales el FMLN en El Salvador y los sandinistas en Nicaragua recurrieron a una solución negociada de sus respectivas guerras civiles (Bonasso/Gómez; García). Como dijo Víctor Tirado López, uno de los nueve comandantes sandinistas, inmediatamente después de la derrota electoral:

Creo que se está cerrando el ciclo de las revoluciones antiimperialistas, entendiéndolas como enfrentamiento total, militar y económico del imperialismo. Hay que buscar otras opciones. El mundo subdesarrollado no puede resistir ni vivir en guerras permanentes ... Países subdesarrollados como el nuestro, no resisten ya conflictos que afecten de raíz las bases económicas (en Grosfoguel 1991).

A pesar de la dificultad actual de alcanzar un socialismo democrático debido a la imposibilidad de crear un espacio exterior al sistema-mundo capitalista, la izquierda no debe cruzarse de brazos a esperar un momento histórico favorable para romper con el sistema. En lugar de esto, debemos redefinir lo que se entiende por cambio social y trabajar hacia la formación de una nueva izquierda mundial con un imaginario posdesarrollista, posnacional y poscolonial. La premisa desarrollista de «tomar el poder» del Estado y desde ahí estimular el «desarrollo nacional», es uno de los mecanismos ideológicos que han transformado los movimientos revolucionarios antisistémicos en fuerzas conservadoras que contribuyen a reproducir el sistema administrando sus contradicciones desde el Estado-nación. Esta es una de las grandes lecciones del siglo xx. Las políticas desarrollistas de izquierda de administrar el Estado-nación sólo contribuyen a afianzar la integración del país periférico al sistema-mundo capitalista. En un sistema-mundo constituido por una división global del trabajo y protegido por un sistema interestatal global organizado en Estados-naciones, la administración desarrollista de un Estado-nación en la periferia no amenaza ni transforma la lógica del sistema.

Los discursos de los movimientos revolucionarios se caracterizaron por construir proyectos apocalípticos de ruptura total y absoluta con el sistema-mundo capitalista desde una «utopía nacional» concebida como una exterioridad a este sistema. Sin embargo, hoy sabemos que ningún espacio nacional se puede autoaislar. Cuba, a casi 150 Km de EEUU, es el ejemplo trágico de esta ilusión desarrollista de izquierda. Frente al reto democratizante de los sectores subalternos, los regímenes de izquierda respondían con medidas represivas contra los trabajadores, como la muerte y encarcelamiento de miles, a nombre de los intereses de los «obreros» y de la «nación». A pesar de representar sistemas políticos autoritarios distintos, las diferencias entre las dictaduras de izquierda y las de derecha no han sido tan significativas a la hora de evaluar las restricciones a los espacios de autonomía y libertad política de los partidos, sindicatos y ciudadanos. Tanto los regímenes autoritarios de derecha como los de izquierda compartían la ilusión desarrollista de alcanzar un futuro luminoso a través de las políticas administradas desde el Estado-nación. Por tanto, los proyectos de la pos-Guerra Fría de transformación radical en la periferia tienen que deconstruir la oposición binaria izquierda/derecha y su modo de pensamiento derivado, fuertemente constituido por las ideologías de la Guerra Fría. Los zapatistas son la primera guerrilla posdesarrollista en América Latina que

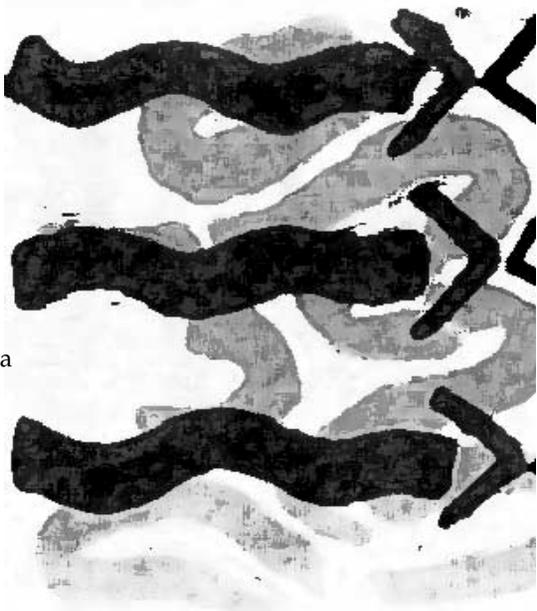
---

2. V. la entrevista a la líder sandinista Dora María Téllez reproducida en *Postdata* N° 2, 1991, pp. 31-34.

no se plantea la «toma del poder» y reconoce los límites de administrar el Estado-nación en un sistema que opera a escala global<sup>2</sup>. Este movimiento representa una nueva manera de articular las luchas populares fuera de los paradigmas desarrollistas «socialistas».

### **Conclusión**

Los argumentos desarrollados en este trabajo no pretenden cerrar el debate acerca de los múltiples procesos que explican los cambios conceptuales en América Latina. Otros puntos de discusión son el rol fundamental jugado por el FMI, el BM y las instituciones financieras del capital en la imposición de los proyectos neoliberales en la región. He subrayado la derrota histórica de los movimientos antisistémicos, las estrategias simbólicas de los Estados metropolitanos, las debilidades de las teorías de la dependencia y las falacias románticas del socialismo antiimperialista porque son temas que casi nunca se discuten a la hora de entender los cambios conceptuales en la región. La ideología desarrollista es todavía dominante en la izquierda. A pesar de las diferencias entre las izquierdas y las derechas, políticos y académicos, todos comparten la premisa básica desarrollista concerniente a la ilusión de un desarrollo autónomo nacional. La teoría del sistema-mundo muestra cómo el desarrollo ocurre a escala del sistema-mundo y no del Estado-nación. Hasta que no surja una nueva izquierda con un paradigma posdesarrollista continuaremos viendo reformulaciones de los viejos temas que hemos producido durante los últimos 200 años.



### **Referencias**

- Amsden, Alice: «Taiwan's Economic History: A Case of Estatisme and a Challenge to Dependency Theory» en *Modern China* 5 (3), 1979, pp. 341-380.  
Bambirra, Vania: *Teoría de la dependencia: una anticrítica*, Serie popular Era, México, 1978.  
Bonasso, Miguel y Ciro Gómez: *Cuatro minutos para las doce*, México, 1992.  
Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto: *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1969.

- Department of State: «Greater Responsibility for the Chinese in Economic Fields», Signed by Ambassador K.L. Rankin. American Embassy at Taipei, Confidential Foreign Service Dispatch, 30 de julio de 1957a.
- Department of State: «United States Policy Toward Free China Prepared for the Committee of Citizen Advisers on the Mutual Security Program», Signed by Ambassador K.L. Rankin. American Embassy at Taipei, Secret Document, 11 de enero de 1957b.
- Department of State: «The Role of the Republic of China in the Free World», Memorandum of a Conversation, Signed by John Foster Dulles. American Embassy at Taipei, Secret Document, 22 de octubre de 1958.
- Department of State: «Accelerated Development Program to Taiwan», Report from the American Embassy at Taipei to the Secretary of State, Signed by Joseph A. Yeager, Confidential Document, 12 de enero de 1960.
- Dietz, James: *Economic History of Puerto Rico*, Princeton University Press, Princeton, 1986.
- Dos Santos, Theotónio: «La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina» en Helio Jaguaribe et al. (ed.): *La dependencia política-económica de América Latina*, Siglo XXI, México, 1970, pp. 147-187.
- Evans, Peter: «Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State» en *Sociological Forum* vol. 4 N° 4, 12/1989, pp. 561-587.
- Frank, André Gunder: *Latin America: Underdevelopment or Revolution*, Monthly Review Press, Nueva York, 1969.
- Frank, André Gunder: *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1970.
- Ffrench-Davis, Ricardo: «An Outline of a Neo-structuralist Approach» en *Cepal Review* N° 34, 4/1988, pp. 37-44.
- García, Txema: *El Salvador: de la lucha armada a la negociación*, Txalaparta, 1993.
- Girvan, Norman, Mario Arana Sevilla, Miguel Ceara Hatton y Ennio Rodríguez: «The Debt Problem of Small Peripheral Economies: Case Studies from the Caribbean and Central America» en *Caribbean Studies* vol. 24 N° 1-2, 1991, pp. 45-115.
- González, Norberto: «An Economic Policy for Development» en *Cepal Review* N° 34, 4/1988, pp. 7-17.
- Grosfoguel, Ramón: «Suicidio o redefinición: la disyuntiva actual de los movimientos anti-imperialistas» en *Postdata* N° 2, 1991, pp. 35-38.
- Grosfoguel, Ramón: «World Cities in the Caribbean: The Rise of Miami and San Juan» en *Review*, XVII, 3, verano de 1994, pp. 351-381.
- Moore, Carlos: *Castro, the Blacks and Africa*, Center for Afro-American Studies at University of California, Los Angeles, 1988.
- Portes, Alejandro y A. Douglas Kincaid: «Sociology and Development in the 1990s: Critical Challenges and Empirical Trends» en *Sociological Forum* vol. 4 N° 4, 12/1989, pp. 479-503.
- Prebisch, Raúl: *Capitalismo periférico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Prebisch, Raúl: «El desarrollo en el capitalismo periférico» en *Medina Echavarría y la sociología latinoamericana*, Instituto de Cooperación Iberoamericana / Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1982, pp. 105-111.
- Quijano, Aníbal: *Introducción a Mariátegui*, Siglo XXI, México, 1981.
- Quijano, Aníbal: «América Latina en la economía mundial» en *Problemas del desarrollo* vol. XXIV N° 95, UNAM, México, 10-12/1993.
- Vanden, H.E.: *National Marxism in Latin America: José Carlos Mariátegui - Thought and Politics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1986.
- Vilas, Carlos M.: *La costa atlántica de Nicaragua*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Villegas, Abelardo: «Panorama de los procesos de cambio: revolución, reformismo y lucha de clases» en Leopoldo Zea (ed.): *América Latina en sus ideas*, Unesco / Siglo XXI, México, 1986, pp. 95-117.
- Wallerstein, Immanuel: *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press / Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Cambridge, 1979.
- Wallerstein, Immanuel: «The Concept of National Development, 1917-1989: Elegy and Requiem» en *American Behavioral Scientist* vol. 35 N° 4/5, 3-6/1992a, pp. 517-529.
- Wallerstein, Immanuel: «The Collapse of Liberalism» en Ralph Miliband y Leo Panitch (eds.): *The Socialist Register 1991*, The Merlin Press, Londres, 1992b, pp. 96-110.
- White, Gordon (ed.): *Developmental States in East Asia*, Macmillan, Londres, 1988.