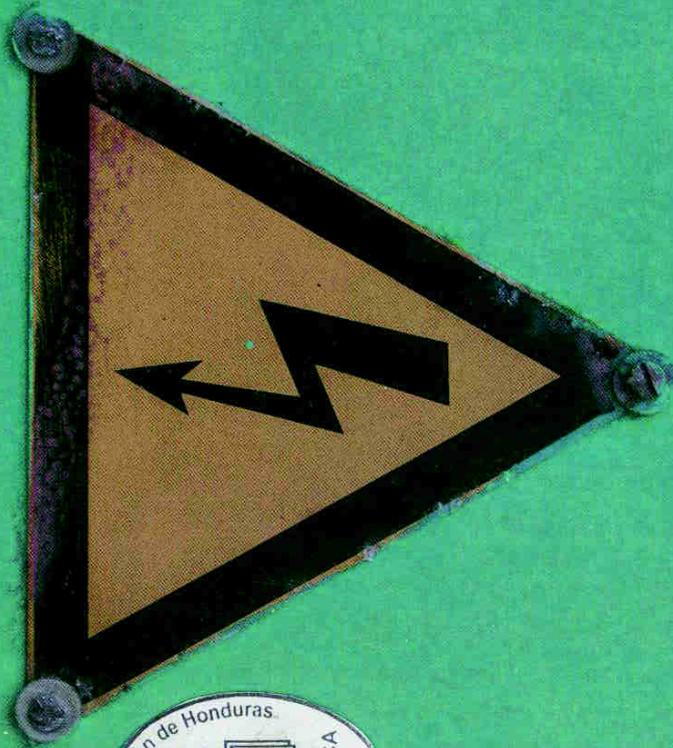


DEL SUR HACIA EL NORTE economía política del orden económico internacional emergente



El Programa Sur-Sur está destinado a crear un espacio académico internacional para discutir problemáticas históricas y sociales contemporáneas de interés común en África, América Latina y Asia. El objetivo es fomentar la producción de un pensamiento crítico con una visión desde el Sur a partir del mutuo conocimiento de las realidades regionales y las perspectivas teóricas predominantes en cada una de estas regiones.

El Programa apoya la organización de eventos académicos regionales, favorece la realización de proyectos de investigación que posibiliten estudios comparativos y contribuye a la publicación de los resultados alcanzados en las investigaciones sobre temas de interés común en los tres continentes.

Alicia Girón y Eugenia Correa

[coordinadoras]

Alicia Girón / Alfredo Jalife-Rahme \ Carlos Juan Moneta / Sergio Cesarín \ Louis-Philippe Rochon
Sergio Rossi \ Julio Sevarés / Alfredo Delgado Guzmán \ Wesley Marshall / Edgar Ortiz
Alejandra Cabello / Francisco López Herrera \ Eugenia Correa / Alejandro Vanoli \ Benjamín Hopenhayn
Leonardo Bleger \ Alberto Cimadamore / Jorge Basave \ Alejandra Arroyo / Corina Rodríguez Enríquez
José Ricardo Taulie / Hubertan Rodríguez \ Gregorio Vidal / Gladys Lechini

COLECCIÓN SUR-SUR



CLACSO
LIBROS

**DEL SUR HACIA EL NORTE:
ECONOMÍA POLÍTICA DEL ORDEN
ECONÓMICO INTERNACIONAL
EMERGENTE**

**ALICIA GIRÓN
EUGENIA CORREA
[COORDINADORAS]**

Del Sur hacia el Norte : economía política del orden económico internacional emergente / coordinado por Alicia Girón y Eugenia Correa - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2007.
288 p. ; 23x16 cm. (Programa Sur-Sur)

ISBN 978-987-1183-78-4

1. Política Internacional. 2. Economía Política. I. Girón, Alicia, coord. II. Eugenia Correa, coord.
CDD 337

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:
Nuevo Orden Económico Internacional / Economía Política /
Relaciones Económicas Internacionales / Cooperación Sur-Sur /
Globalización / Desarrollo Económico y Social / América Latina /
Argentina / Brasil / China

COLECCIÓN SUR/SUR

DEL SUR HACIA EL NORTE:
ECONOMÍA POLÍTICA DEL ORDEN
ECONÓMICO INTERNACIONAL
EMERGENTE

ALICIA GIRÓN
EUGENIA CORREA
[COORDINADORAS]

ALICIA GIRÓN
ALFREDO JALIFE-RAHME
CARLOS JUAN MONETA
SERGIO CESARIN
LOUIS-PHILIPPE ROCHON
SERGIO ROSSI
JULIO SEVARES
ALFREDO DELGADO GUZMÁN
WESLEY MARSHALL
EDGAR ORTIZ
ALEJANDRA CABELLO
FRANCISCO LÓPEZ HERRERA

EUGENIA CORREA
ALEJANDRO VANOLI
BENJAMÍN HOPENHAYN
LEONARDO BLEGER
ALBERTO CIMADAMORE
JORGE BASAVE
ALEJANDRA ARROYO
CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ
JOSÉ RICARDO TAULIE
HUBERLAN RODRÍGUEZ
GREGORIO VIDAL
GLADYS LECHINI



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinador Académico Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO

Colección Sur/Sur

Director de la Colección Jacques d'Adesky

Asistentes del Programa Silvia Tordoni - Victoria Mutti

Consultora Académica Gladys Lechini

Revisión técnica de textos Miguel Ángel Djanikian

Área de Difusión y Producción Editorial de CLACSO

Coordinador Jorge Fraga

Edición

Responsables: Ivana Brighenti - Mariana Enghel | *Revisión de pruebas:* Virginia Feinmann

Diseño Editorial

Responsable: Miguel A. Santángelo | *Equipo:* Marcelo Giardino - Mariano Valerio

Divulgación Editorial

Responsable: Marcelo F. Rodríguez | *Equipo:* Sebastián Amenta - Daniel Aranda - Carlos Ludueña

Arte de Tapa Miguel A. Santángelo

Impresión Gráficas y Servicios SRL

Primera edición

Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente
(Buenos Aires: CLACSO, octubre de 2007)

ISBN 978-987-1183-78-4

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

CLACSO

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

Av. Callao 875 | piso 5º | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | e-mail <clacso@clacso.edu.ar> | web <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



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

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

ÍNDICE



CLAGSO

DONACION INSTITUCIONAL
A BIBLIOTECAS DE
CENTROS AFILIADOS

PRÓLOGO ALDO FERRER		11
INTRODUCCIÓN ALICIA GIRÓN Y EUGENIA CORREA		21
PARTE I CIRCUITOS IMPERIALES: FINANZAS, ENERGÍA Y PODER Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA		
CIRCUITO MONETARIO Y ACTORES DEL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL ALICIA GIRÓN		35
ENERGÍA Y PODER: PRECIOS DEL PETRÓLEO ALFREDO JALIFE-RAHME		45
ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA, ORGANIZACIONES ECONÓMICAS MULTILATERALES Y GOVERNABILIDAD LA ECONOMÍA POLÍTICA POR OTROS MEDIOS CARLOS JUAN MONETA		57

CHINA Y AMÉRICA LATINA: AUGE Y CAÍDA DEL CONSENSO DE BEIJING Y EL CONSENSO DE WASHINGTON SERGIO CESARIN	69
---	----

PARTE II INSERCIÓN FINANCIERA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

METAS DE INFLACIÓN, DESEMPEÑO ECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO LOUIS-PHILIPPE ROCHON Y SERGIO ROSSI	83
---	----

REGÍMENES CAMBIARIOS E INTEGRACIÓN [PENSANDO EN EL MERCOSUR] JULIO SEVARES	97
--	----

GOBIERNO CORPORATIVO E INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES ALFREDO DELGADO GUZMÁN	109
--	-----

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y DE CARTERA EN AMÉRICA LATINA: LA CARRERA FINANCIERA A FONDO WESLEY MARSHALL	117
--	-----

MERCADOS DE CAPITAL EMERGENTES Y DESARROLLO E INTEGRACIÓN EDGAR ORTIZ, ALEJANDRA CABELLO Y FRANCISCO LÓPEZ HERRERA	127
---	-----

GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EUGENIA CORREA	141
--	-----

PARTE III GLOBALIZACIÓN E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE ARGENTINA

ESTRATEGIA PARA LA INSERCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL DE ARGENTINA EN EL MARCO DEL PLAN FÉNIX BENJAMÍN HOPENHAYN Y ALEJANDRO VANOLI	157
---	-----

**DEUDA EXTERNA Y SOBERANÍA: ANÁLISIS Y LECCIONES
DE LA RECIENTE REESTRUCTURACIÓN ARGENTINA**
LEONARDO BLEGER | 171

**ARGENTINA FRENTE A LA VIABILIDAD INSTITUCIONAL
DEL MERCOSUR**
ALBERTO CIMADAMORE | 183

**PARTE IV
AGENDA, PERSPECTIVAS Y ESCENARIOS
DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR**

**ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA UNA AGENDA
DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA**
JORGE BASAVE | 201

**DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE
LAS MUJERES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN SOCIAL**
ALEJANDRA ARROYO | 217

**ECONOMÍA DEL CUIDADO, EQUIDAD DE GÉNERO
Y NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL**
CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ | 229

**ECONOMÍA SOLIDARIA Y AUTOGESTIÓN EN BRASIL:
SÍNTESIS DE UNA INVESTIGACIÓN**
JOSÉ RICARDO TAUILE Y HUBERLAN RODRÍGUEZ | 241

**GLOBALIZACIÓN, EMPRESAS TRANSNACIONALES Y
DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**
GREGORIO VIDAL | 257

IBSA: UNA OPCIÓN DE COOPERACIÓN SUR-SUR
GLADYS LECHINI | 271

PRÓLOGO

ALDO FERRER*

ESTE LIBRO SE OCUPA de un tema fundamental para América Latina: el comportamiento del sistema internacional que encuadra el desarrollo económico y social de nuestros países. Cuenta con importantes contribuciones sobre diversos aspectos de la realidad planetaria, que ahora llamamos globalización, y una excelente introducción y resumen que realizaron sus coordinadoras, Alicia Girón y Eugenia Correa. Su publicación constituye un aporte significativo al tratamiento de las materias que aborda.

Una obra de semejante alcance motiva las propias reflexiones sobre las mismas cuestiones y vuelve a plantear un viejo dilema; a saber, el contrapunto entre el contexto externo y las realidades internas como determinante del curso de los acontecimientos, del subdesarrollo o el progreso, de la subordinación o la capacidad de decidir el propio destino en el orden global. En definitiva, debe explicarse por qué, frente al mismo escenario internacional en el pasado y en la actualidad, algunos países inicialmente rezagados fueron capaces de pasar al frente y otros no.

En efecto, en la experiencia contemporánea, determinados países asiáticos como Corea, Taiwán y Malasia han logrado surgir no sólo del

* Profesor titular consulto. Director de la Maestría Mercosur, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

subdesarrollo, sino incluso de la condición colonial, hasta convertirse en naciones industriales emergentes. En cambio, los países de América Latina, que conquistaron su independencia hace dos siglos, no se han zafado todavía del subdesarrollo y la dependencia.

Los países exitosos no prosperaron porque consiguieron cambiar su contexto externo, lo cual es imposible dada la insignificancia de su poder relativo, sino porque transformaron su relación con el resto del mundo a partir de su propia transformación interna. Este es, también, el dilema de América Latina. Por razonables y oportunas que sean nuestras reflexiones respecto de la necesidad de crear un nuevo orden mundial más equitativo, nuestra capacidad de impulsarlo es vecina a cero. En cambio podríamos, desde adentro, construir una inserción internacional compatible con nuestro desarrollo. Dicho de otro modo, somos impotentes para cambiar el mundo, pero decisivos para determinar cómo estamos en él.

Es preciso, entonces, observar simultáneamente el escenario mundial y las realidades nacionales que determinan buenas o malas respuestas a los desafíos que plantea la globalización. También resulta oportuno partir de algunos consensos básicos sobre dos cuestiones fundamentales; a saber, la globalización y el desarrollo, y las relaciones entre ambos. Detengámonos brevemente sobre estos temas.

LA GLOBALIZACIÓN

Constituye un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones. Asimismo, es el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas del juego que articulan el sistema global. Uno de los principales mecanismos de la dominación radica en la construcción de teorías y visiones que son presentadas como criterios de validez universal pero que, en realidad, son funcionales a los intereses de los países centrales.

Las redes de la globalización abarcan actividades que trasponen las fronteras nacionales. Su peso relativo en el conjunto de la economía mundial ha crecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las actividades que se desarrollan dentro de cada espacio nacional constituyen la inmensa mayoría de la actividad económica y social. Las exportaciones representan el 20% del producto mundial, del cual el 80% se destina a los mercados internos. Las filiales de empresas transnacionales generan alrededor del 10% del producto y de la acumulación de capital fijo en el mundo, lo que indica que el 90% del producto se realiza por empresas locales y otro tanto de las inversiones se financia

con el ahorro interno. Las personas que residen fuera de sus países de origen representan el 3% de la población mundial, vale decir que el 97% de los seres humanos habitan en los países en los que nacieron.

En el plano real de los recursos, la producción, la inversión y el empleo, el espacio interno tiene un peso decisivo. Sin embargo, en la esfera virtual de las corrientes financieras y la información, la dimensión global es dominante y contribuye a generar la imagen de que se habita en una aldea global, sin fronteras. Según ella, los acontecimientos estarían determinados por el impacto de las nuevas tecnologías y, por lo tanto, por fuerzas ingobernables e incorregibles por la acción pública o de organizaciones de la sociedad civil. Una de las expresiones de esta postura es la teoría de las *expectativas racionales*, según la cual los actores económicos anticipan e inhiben las decisiones del Estado que pretenden interferir en el funcionamiento natural de los mercados.

Esta imagen *fundamentalista* de la globalización es funcional a los intereses de los países y los actores económicos que ejercen posiciones dominantes en el orden global. En realidad, la aparente ingobernabilidad de las fuerzas operantes en el seno de la globalización no obedece a fenómenos supuestamente indominables sino a la desregulación de los mercados, que es una expresión transitoria del comportamiento del sistema mundial.

EL DESARROLLO

La globalización no ha cambiado la naturaleza del proceso de desarrollo económico. Este continúa descansando en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías e incorporarlos en el conjunto de su actividad económica y relaciones sociales. El desarrollo económico sigue siendo un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la *acumulación* de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es *acumulación* en este sentido amplio, y la *acumulación* se realiza, en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país.

El desarrollo implica la organización e integración de la creatividad y los recursos de cada país para poner en marcha los procesos de *acumulación* en sentido amplio. El proceso es indelegable en factores exógenos que, librados a su propia dinámica, sólo pueden desarticular un espacio nacional y estructurarlo en torno de centros de decisión extranacionales y, por lo tanto, frustrar los procesos de *acumulación*, es decir, el desarrollo. Un país puede crecer, aumentar la producción, el empleo y la productividad de los factores, impulsado por agentes exó-

genos, como sucedió con Argentina en la etapa de la economía primario-exportadora. Pero es posible que crezca sin desarrollo, es decir, sin crear una organización de la economía y la sociedad capaz de movilizar los procesos de acumulación inherentes al desarrollo o, dicho de otro modo, sin incorporar los conocimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas en el conjunto de su actividad económica y social.

LAS RELACIONES

La globalización y el desarrollo económico de cada país guardan estrechas relaciones. La globalización ofrece oportunidades como, por ejemplo, la ampliación de los mercados o el acceso a inversiones y tecnologías. Pero plantea también riesgos y amenazas. La globalización no es en sí misma buena o mala. Su influencia en el desarrollo de cada país depende de las vías por las cuales el mismo se vincula a las redes de la globalización. Por ejemplo, en el comercio internacional, a través del estilo de vinculación con la división internacional del trabajo. El desarrollo requiere que las exportaciones e importaciones guarden un balance entre sus contenidos de tecnología y valor agregado para permitir que la estructura productiva interna pueda asimilar y difundir los avances del conocimiento y la tecnología. En relación con las inversiones de filiales de empresas transnacionales, es preciso que su presencia no debilite las capacidades endógenas de desarrollo tecnológico. A su vez, el financiamiento internacional debe ser consistente con la capacidad de pagos externos y el equilibrio de los pagos internacionales. En resumen, el resultado, desde la perspectiva de cada país, radica en el estilo de inserción en el orden global o, en otras palabras, en la *calidad de las respuestas* a los desafíos y oportunidades de la globalización.

En el transcurso de los últimos doscientos años, las asimetrías crecientes en el desarrollo económico de los países resultan del ejercicio del poder por las potencias dominantes pero, en última instancia, dependen de la aptitud de cada sociedad para participar en las transformaciones desencadenadas por el avance de la ciencia y sus aplicaciones tecnológicas. En este último sentido, puede decirse que cada país tiene la globalización que se merece. Resulta claro que el ejercicio efectivo de la soberanía constituye un requisito para que un país pueda dar respuestas propias al escenario global. En el pasado, los países subordinados a la condición colonial estuvieron sujetos a las decisiones de sus metrópolis, y su estilo de inserción con el orden global respondió a los intereses de las mismas. Pero aun en situaciones de dependencia colonial como, por ejemplo, en las trece colonias británicas de América del Norte o los dominios británicos de Canadá y Australia fueron posibles, por sus propias condiciones internas y estilo de vinculación con las metrópolis, respuestas a la globalización compatibles con el desarrollo y

la acumulación en esos territorios, anteriores a su independencia. En sentido contrario, países soberanos como los de América Latina, que conquistaron su independencia en los albores de la Revolución Industrial a principios del siglo XIX, no han logrado desde entonces erradicar el atraso ni generar respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización consistentes con su propio desarrollo.

LAS RESPUESTAS

El orden global proporciona un marco de referencia para el desarrollo de cada país. Pero la forma de inserción en su contexto externo depende, en primer lugar, de factores endógenos, propios de la realidad interna del mismo país. La historia del desarrollo económico de los países puede relatarse en torno de la calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la cambiante globalización a lo largo del tiempo.

¿Cuáles son, entonces, los factores endógenos que determinan aquellas respuestas? ¿Qué circunstancias determinan el éxito, vale decir, su desarrollo? El análisis comparado de casos exitosos (Ferrer, 1998) contribuye a responder tales interrogantes. La muestra incorpora países subdesarrollados que, al inicio de su despegue, estaban relativamente atrasados respecto de la economía y potencia líder de la época. En el transcurso del Segundo Orden Mundial, durante el siglo XIX, incluye países grandes (Estados Unidos, Alemania y Japón) y pequeños (Suecia y Dinamarca) que estaban rezagados respecto de la potencia hegemónica al principio del período, Gran Bretaña. En la segunda mitad del siglo XX, probablemente los tres casos más notables son la República de Corea, Malasia y la provincia china de Taiwán, que figuraban entre los más atrasados al concluir la Segunda Guerra Mundial.

La muestra abarca dos épocas distintas de la globalización y países muy diferentes por la dimensión de su territorio y población, disponibilidad de recursos naturales, tradición cultural y organización política. Sin embargo, en todos los casos se verifica la existencia de condiciones endógenas, internas, necesarias, que resultaron decisivas para que tales países generaran progreso técnico y lo difundieran e integraran en su tejido productivo y social, es decir, para poner en marcha procesos de acumulación en sentido amplio inherentes al desarrollo. Este conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias al desarrollo, pueden resumirse en el concepto de *densidad nacional*.

LA DENSIDAD NACIONAL

Entre dichas condiciones figuran la integración de la sociedad, liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional, la estabilidad institucional y política de largo plazo, la vigencia de un

pensamiento crítico no subordinado a los criterios de los centros hegemónicos del orden mundial y, consecuentemente, políticas económicas generadoras de oportunidades para amplios sectores sociales, protectoras de los intereses nacionales y capaces de arbitrar los conflictos distributivos para asegurar los equilibrios macroeconómicos.

En los casos *exitosos*, la totalidad o mayoría de la población participó en el proceso de transformación y crecimiento y en la distribución de sus frutos. Tales países no registraron fracturas abismales en la sociedad fundadas en causas étnicas o religiosas, ni en diferencias extremas en la distribución de la riqueza y el ingreso. En todos los casos, la mayor parte de la población participó de las oportunidades abiertas por el desarrollo.

Los países considerados en la muestra contaron con liderazgos empresarios y sociales que gestaron y ampliaron su poder por medio de la acumulación fundada en el ahorro y los recursos propios y de la preservación del dominio de la explotación de los recursos naturales y de las principales cadenas de agregación de valor. Los núcleos dinámicos del desarrollo, en cada etapa, fueron reservados para empresas nacionales o sujetas a marcos regulatorios que integraban a las filiales de empresas extranjeras en el proceso de desarrollo endógeno. Los liderazgos promovieron relaciones de sus países con el resto del mundo no subordinadas y, en el caso de aquellos que se convirtieron en grandes potencias, dominantes.

En todos los casos considerados prevalecieron reglas del juego político institucionales capaces de transar los conflictos inherentes a una sociedad en crecimiento y transformación. Bajo distintos regímenes de organización política, republicana o monárquica, federal o unitaria, el ejercicio del poder estuvo respaldado en la aceptación de las reglas del juego por todos los actores sociales y políticos involucrados. La interrupción de la paz interior por conflictos internos (como la guerra civil norteamericana, la unificación alemana bajo el II Reich y la eliminación del shogunato en Japón durante la Restauración Meiji) o la derrota militar y la ocupación extranjera (como en el caso de Alemania en las dos guerras mundiales del siglo XX y de Japón en la segunda) fueron sucesos transitorios y seguidos posteriormente por la estabilidad del sistema político institucional en el territorio nacional de esos países. En los países exitosos, predominó en la sociedad un sentido de pertenencia y de destino compartido.

El análisis comparado revela que esos tres planos están íntimamente relacionados. La integración social contribuyó a formar liderazgos que acumularon poder dentro del propio espacio nacional, conservando el dominio de las actividades principales e incorporando al conjunto o a la mayor parte de la sociedad al proceso de desarrollo.

A su vez, la participación de la sociedad en las nuevas oportunidades viabilizó la estabilidad institucional y política, y esta afianzó los derechos de propiedad y la adhesión de los grupos sociales dominantes a las reglas del juego político e institucional.

Tales condiciones endógenas y necesarias del desarrollo fueron acompañadas por otras, también decisivas. Las ideas económicas fundantes de la política económica de los países exitosos nunca estuvieron subordinadas al liderazgo intelectual de países más adelantados y poderosos que ellos mismos. Respondieron siempre a visiones autocentradas del comportamiento del sistema internacional y el desarrollo nacional. Cuando aceptaron teorías concebidas en los centros, lo hicieron adecuándolas al propio interés. Fueron visiones y enfoques funcionales a la puesta en marcha de procesos de acumulación en sentido amplio, fundados en la movilización de los recursos propios disponibles. Concibieron las empresas y préstamos extranjeros como subsidiarios del proceso de acumulación asentado en la preservación del dominio de las actividades más rentables y fuente principal de la ampliación de la capacidad productiva.

El Estado constituyó el instrumento esencial para poner en práctica las ideas del desarrollo nacional y la vinculación soberana con el contexto externo. En virtud de las circunstancias propias de cada caso y cada época, el Estado intervino tanto como hizo falta, raramente más de lo necesario, para regular los mercados, abrir o cerrar la economía e impulsar, orientando el crédito interno y por múltiples otras vías, las actividades consideradas prioritarias. El Estado fue un protagonista principal, con mayor o menor grado de vinculación con la actividad privada, según los casos, en el desarrollo de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología para promover la innovación y la incorporación de los conocimientos importados en el propio acervo. La complejidad creciente de la actividad económica amplió y diversificó la demanda de tecnología, que fue atendida en gran medida por la propia oferta de bienes complejos y conocimientos. La elevación de los niveles educativos y la promoción de la ciencia y la tecnología fueron objetivos importantes en la acción pública de los países exitosos, mientras el propio desarrollo multiplicaba los incentivos para que el sector privado desarrollara sus propias actividades de investigación y desarrollo.

La convergencia de estas condiciones endógenas, necesarias, permitió consolidar el derecho de propiedad, asentándolo en espacios cada vez más amplios de rentabilidad, y reducir los costos de transacción que facilitaron las actividades de los operadores privados. Posibilitó, asimismo, mantener los equilibrios macroeconómicos de largo plazo, incluyendo el presupuesto, el balance de pagos, la moneda y la estabilidad de precios. Los desvíos, cuando ocurrieron, aun los casos extremos

como la hiperinflación alemana de la década del veinte, fueron transitorios. En ningún caso se instalaron desequilibrios sistémicos, como un exagerado nivel de endeudamiento externo de largo plazo.

La globalización pone a prueba la densidad nacional de los países. En la actualidad, se acrecentó la intensidad de las fuerzas globalizadoras y se fortalecieron las reglas del juego diseñadas por los países centrales. Pero, al mismo tiempo, se multiplicaron las oportunidades y la apertura de nuevos espacios para el desarrollo económico, incluso en los países rezagados. La calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización resulta así más decisiva aún que en el pasado para determinar el éxito o el fracaso. Tales respuestas siguen dependiendo, en primer lugar, de las condiciones internas, endógenas, de cada país en aspectos críticos como la integración social, el comportamiento de los liderazgos y la estabilidad del marco institucional y político.

DENSIDAD NACIONAL E IDENTIDAD NACIONAL

Es preciso diferenciar ambos conceptos. La *identidad nacional* se refiere, esencialmente, a la cultura. Una sociedad de baja densidad nacional, por la insuficiencia de las condiciones endógenas necesarias al desarrollo, puede, sin embargo, crear valores culturales de reconocimiento universal. Argentina y América Latina proporcionan ejemplos notorios en tal sentido.

La cultura expresa la creatividad de la sociedad, en buena medida al margen del sistema de poder y la estratificación social. Abarca así a todo el arco social y se enriquece con el aporte de todos. En Argentina, por ejemplo, incluye a Eduardo Arolas y Borges, a Victoria Ocampo y Arturo Jauretche, a José Hernández y Federico Leloir, y así a todos los creadores de la música, la literatura, la ciencia y las múltiples expresiones del ingenio humano procesado en las condiciones propias del espacio vernáculo.

LA AMÉRICA LATINA

La formación de las naciones latinoamericanas, en el transcurso de sus diversas etapas, es parte de la historia de la globalización inaugurada a fines del siglo XV, con el descubrimiento del Nuevo Mundo y la apertura de la vía marítima de comunicación entre Europa Occidental y Oriente. Desde la conquista hasta la actualidad –principios del siglo XXI–, la evolución de la sociedad y la economía en nuestros países, bajo el dominio colonial primero y luego como naciones independientes, es el resultado del contrapunto entre la realidad interna y el contexto mundial.

Cada uno de nuestros países ha construido su propia historia, pero la persistencia del subdesarrollo y la dependencia en América

Latina, transcurridos dos siglos desde la independencia, revela que nuestras respuestas a la globalización a lo largo del tiempo no fueron acertadas. Sugiero que la causa principal radica en la debilidad de la densidad nacional, fundada en la insuficiencia de los componentes de la misma, en combinaciones diversas según cada país, como por ejemplo:

- la excesiva concentración de la riqueza y el ingreso; la pobreza y las fracturas sociales;
- liderazgos distanciados de sus bases sociales y, consecuentemente, con estrategias de acumulación de poder como agentes de intereses transnacionales antes que como conductores de sus sociedades que retienen el dominio de los recursos fundamentales y las fuentes de acumulación en un sendero de desarrollo inclusivo y creación de oportunidades para la mayoría;
- la inestabilidad institucional y la incapacidad de arbitraje de los regímenes políticos;
- la subordinación al pensamiento céntrico, como en la experiencia reciente con el Consenso de Washington;
- finalmente, y como resultado de la convergencia de los factores anteriores, políticas que privilegian intereses de sector, generan desequilibrios macroeconómicos, despilfarran recursos y agravan la vulnerabilidad externa.

El fortalecimiento de la densidad nacional mediante la remoción de tales obstáculos constituye así una condición indispensable para el crecimiento con equidad, para procesos de acumulación en sentido amplio, que impulsen el desarrollo sostenido y sustentable¹.

La cooperación entre los países latinoamericanos –y su integración– es un instrumento importante para fortalecer nuestras respectivas *densidades nacionales* y adecuar nuestras respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización del orden mundial contemporáneo.

¹ Para una aplicación de este enfoque en el caso argentino, ver Ferrer (2004a; 2004b).

BIBLIOGRAFÍA

- Ferrer, Aldo 1998 *El capitalismo argentino* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Ferrer, Aldo 2004a *La densidad nacional: el caso argentino* (Buenos Aires: Capital Intelectual).
- Ferrer, Aldo 2004b *La economía argentina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

INTRODUCCIÓN

ALICIA GIRÓN
EUGENIA CORREA

DEL SUR HACIA EL NORTE: economía política del orden económico internacional emergente es un libro que discute la trayectoria de las relaciones económicas internacionales de América Latina desde la visión de diferentes disciplinas sociales, con el objetivo de reconocer las múltiples potencialidades y a la vez los obstáculos de un proceso de integración regional sustentado en la ampliación de las relaciones Sur-Sur. Las manifestaciones desde el ámbito económico, político y social de un orden económico a nivel internacional vienen mostrando signos diferentes al orden económico internacional prevaleciente hasta antes de la caída del Muro del Berlín y de septiembre de 2001. Dichas expresiones de cambios en políticas económicas responden a las demandas de los sectores dominantes y asalariados que permiten que los estados intenten, al menos, salir un poco del discurso del pensamiento único prevaleciente. Quizás podría hablarse de un orden económico internacional emergente que por sus características ha ido definiéndose por la fuerte participación de China, Brasil, India y México en el comercio internacional. No por ello hablaríamos de un discurso alternativo para los sectores sociales que han mantenido el pago del servicio de la deuda externa a los acreedores o bajos salarios para incrementar las ganancias de los grandes conglomerados. Así se ha armado un libro que permite invitar al debate imaginario de la posibilidad, si es que existe,

de un orden internacional emergente. En este proceso de una relativa transformación del orden emergente, se habla con claridad de lo que viene a ser el Mercado Común del Sur (Mercosur), cuyos intereses son opuestos, por sus resultados, al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) por sus estrechas relaciones con China e India. En ello también se ven reflejados los mitos surgidos en décadas pasadas del llamado Consenso de Washington, cuya implementación resultó un fracaso para Argentina, y se muestra el enorme empobrecimiento constante de la región de América Latina así como un débil crecimiento con equidad. En el presente libro se realiza un recuento de los actores sociales como son los grandes conglomerados, que en la carrera de fondo hacia todo y por todo recogen ganancias no distribuidas, mientras el Estado aplica supuestas medidas para el crecimiento económico que han entreverado sinuosos caminos hacia un desarrollo económico.

El volumen se compone de cuatro partes; la primera está dedicada al análisis de los principales vínculos de poder y dominación: finanzas y energía. En el primero de los artículos, Alicia Girón, en su trabajo "Circuito monetario y actores del orden económico internacional", expone que la hegemonía de los imperios realizó la conformación de países en función de los intereses de los recursos naturales estratégicos. A través de una correlación entre la demanda estratégica y los intereses corporativos, conformaron las divisiones políticas de las naciones en África, Asia y América Latina. De fines del siglo XIX a mediados del XX, las divisiones territoriales corresponden a la creación de las bases de una economía global. Las nuevas naciones responden a los circuitos internacionales de la producción y la circulación; el equivalente general manifiesta las transacciones comerciales y la necesaria expansión de la acumulación de capital a través de los circuitos internacionales de la financiación. En dicha rearticulación geoeconómica y geopolítica, la conformación de los estados y las clases sociales dirigentes de las naciones ha jugado un papel prioritario para corresponder a la concentración y centralización de los grupos corporativos. En la conformación del orden financiero internacional, la moneda imperial tiene un rol primordial en el intercambio internacional desde la era del imperio hasta lo que resta del siglo XX y el inicio del nuevo milenio.

Por su parte, Alfredo Jalife-Rahme, en su artículo "Energía y poder: precios del petróleo", señala que la opinión pública e incluso la academia permanecen deliberadamente desinformadas por los multimedia anglosajones cuando se aborda la naturaleza del *mercado* en la desregulada globalización financiera feudal; no se trata de un mercado democrático ni equitativo, sino que refleja en términos económicos la miserable realidad de la concentración de la riqueza en pocas manos en el mundo. Es, ni más ni menos, un mercado oligopólico y pluto-

crático. En términos financieros, su grotesca característica se desfigura aún más cuando se toma en cuenta la participación apabullante de los derivados. El 90% de las empresas anglosajonas juega literalmente en el mercado especulativo de los derivados, donde aun la mejor coalición de ciudadanos y países que no pertenecen al selecto club de la desregulada globalización financiera feudal es totalmente aplastada antes de atreverse a participar en forma desigual e inequitativa, para no decir suicida. En términos energéticos, la Bolsa Neoyorquina Mercantil de Intercambio (NYMEX, por su sigla en inglés) con su selecta similar londinense, Intercambio Internacional de Petróleo, conforman el duopolio que concentra a la crema y nata del mundo financiero-petrolero anglosajón, que en círculo cerrado decide en gran medida las tendencias de las cotizaciones del oro negro.

Más adelante, Carlos Juan Moneta, quien titula su trabajo “Argentina y América Latina, organizaciones económicas multilaterales y gobernabilidad. La economía política por otros medios”, afirma que su propósito es explorar, en el marco de la globalización y el orden unipolar-imperial vigente, distintos escenarios que pudieran surgir como marcos de referencia para la evolución de las interacciones hemisféricas intrarregionales, referidas a los procesos de integración e inserción externa. A esos efectos, se han elaborado escenarios tendenciales, normativos y exploratorios en los ámbitos mundial, hemisférico y regional/Mercosur y se han tenido en cuenta un conjunto de variables internas y externas (orden mundial vigente, evolución del sistema económico mundial y las negociaciones multilaterales, situación de los procesos de integración en América Latina, acción de las potencias medianas y regionales, etcétera).

En el capítulo “China y América Latina: auge y caída del Consenso de Beijing y el Consenso de Washington”, Sergio Cesarin analiza la agenda de reformas implementadas en el acuerdo de libre de comercio como consecuencia de las ideas expuestas en el Consenso de Washington y busca detectar similitudes y/o diferencias respecto de la agenda de reformas aplicadas por China en el marco del denominado Consenso de Beijing. Si bien preliminarmente ambas agendas son disímiles, un examen detallado expresa profundas semejanzas y correlaciones. Variables tales como apertura comercial, desregulación en materia de inversión extranjera directa, concesiones empresarias, privatización de empresas públicas, reestructuración industrial y fin del Estado de Bienestar nos acercan al *paradigma* chino de cambio durante los últimos tres lustros. Opciones sobre integración económica como eje de la estrategia económica externa señalan también similares tendencias. En el marco del actual debate sobre una nueva fase en las relaciones chino-latinoamericanas y una realidad china que la asemeja en sus fallidas consecuen-

cias a perfiles sociopolíticos prevaletentes en América Latina, el tema puede resultar de interés.

La segunda parte del libro está dedicada al estudio de la inserción financiera y la exclusión social. En primer lugar, Louis-Philippe Rochon y Sergio Rossi, en su texto "Metas de inflación, desempeño económico y distribución del ingreso", afirman que, desde la adopción de las metas inflacionarias que se introdujeron en Nueva Zelanda en 1990, un número de economías emergentes iniciaron el actual dogma en política monetaria. El objetivo central de este trabajo es romper con el mito de que la fijación de la tasa inflacionaria para disminuirla a un dígito sea una política acertada sólo porque la inflación ha disminuido en la mayoría de los países que la han adoptado. El propósito de los autores es, por un lado, quebrar este mito, pero también medir el éxito de la distribución del ingreso en relación con el de la inflación.

En su trabajo "Regímenes cambiarios e integración (pensando en el Mercosur)", Julio Sevaes revisa las ventajas y desventajas de diferentes regímenes cambiarios y la hipótesis de una compatibilización macroeconómica y monetaria para el Mercosur. Actualmente, el proyecto de bloque regional se encuentra sometido a una tensión histórica: por una parte, las tendencias del comercio intrarregional, las transformaciones de las estructuras económicas y de las políticas de los países miembros lo conducen, cuando menos, a la parálisis. Por otra, las tendencias de la economía y la política internacional refuerzan el valor estratégico de la cooperación de políticas nacionales en el Cono Sur. En este contexto, plantear la discusión sobre armonización macroeconómica y perspectiva de moneda única puede parecer extemporáneo. Sin embargo, contribuye al análisis del estado de situación y la evaluación de las posibilidades de una compatibilización de políticas. La principal conclusión del estudio es que, en los últimos años, las posibilidades de armonización macroeconómica y cambiaria se redujeron por el retroceso de la vinculación comercial, debido a la evolución de las estructuras económicas de los países y las corrientes del comercio mundial. A estos determinantes debe sumarse un factor no cuantificable pero importante, como es la orientación comercial y política del gobierno brasileño.

En el capítulo "Gobierno corporativo e inversionistas institucionales", Alfredo Delgado Guzmán expone que, con el fin de solucionar el problema fundamental de brindar protección y seguridad a los derechos de los accionistas que invierten en empresas mexicanas, así como a la relativa transparencia de los consejos de administración de las sociedades emisoras, y estar acorde con los retos que impone la globalización, México ha comenzado una campaña agresiva para fortalecer el gobierno corporativo, a través de la participación de los in-

versionistas institucionales; estos, para tomar parte en el desarrollo de proyectos de infraestructura nacional tales como proyectos petroleros y energéticos, enfrentan problemas por las políticas y un nacionalismo mal entendido que agudizan la falta de crecimiento y desarrollo de los países emergentes, como es el caso de México. Es por ello que debe reconocerse la importancia que tiene su participación como alternativas de financiamiento, bajo mejores condiciones para los deudores, constituyendo la piedra angular para aumentar el flujo de inversión extranjera directa hacia los países con este tipo de prácticas. Sin embargo, no debemos centrar la atención únicamente en el aspecto económico; también debemos estar atentos a los impactos sociales y políticos que traiga aparejados la entrada de estos capitales, así como a la repercusión en el crecimiento sustentable para el país. El presente estudio tiene por objeto hacer un llamado de atención al gobierno e iniciativa privada de México, a fin de considerar el modo en que se regulará a las empresas nacionales y transnacionales.

Luego, en el capítulo "Inversión extranjera directa y de cartera en América Latina: la carrera financiera a fondo", Wesley Marshall describe las condiciones necesarias para atraer inversión extranjera directa e inversión de cartera. Se sostiene que los dos tipos de capital internacional producen efectos bastante similares sobre las economías nacionales de los países periféricos. Sin embargo, mientras existe una teoría bien conocida y difundida sobre la dinámica entre la IED y las economías nacionales, no hay una teoría parecida acerca de la inversión financiera y las economías nacionales. En el proceso de argumentar por la existencia de una teoría de ese tipo, el artículo realiza un análisis de las similitudes y diferencias entre la competencia por las inversiones directas entre los países en desarrollo y la competencia por las inversiones financieras. La competencia entre países concitada por la corporación transnacional puede ser llamada *la teoría de la carrera al fondo*, ya que propone que para atraer la IED los países deben competir entre sí para bajar los costos de la actividad productiva en su país. Dicha competencia ha significado el desmantelamiento de la regulación laboral, ambiental e impositiva, y sus resultados han sido lógicos: menores ingresos por recaudación de impuestos comerciales y un deterioro en las condiciones de trabajo y del medio ambiente. Además, la carrera al fondo ha constituido un elemento clave en la tendencia a la baja en los salarios y precios que sufrió la región en las últimas décadas. A nivel internacional, la carrera al fondo ha llevado a un traslado masivo de procesos productivos desde los países desarrollados hacia aquellos en desarrollo, posibilitando una producción global más barata y menos regulada. Finalmente, este trabajo examina cómo se generó esa competencia entre los países, en qué consiste, cómo afecta a los países

involucrados, específicamente a los latinoamericanos, y cuáles son las posibilidades de salir de tal situación.

Por su parte, Edgar Ortiz, Alejandra Cabello y Francisco López Herrera, en el artículo “Mercados de capital emergentes y desarrollo e integración”, estudian la teoría financiera convencional sosteniendo que los mercados de capital son importantes mecanismos para promover el desarrollo. De ahí que tradicionalmente se proponía su liberalización y desregulación en los países en vías de desarrollo, pues la excesiva regulación y las barreras a la inversión extranjera de cartera reprimían su crecimiento. Así, desde la década del ochenta, los gobiernos de dichos países implementaron importantes políticas de liberalización y desregulación de sus mercados de capital. Tales medidas han inducido un crecimiento significativo de estos mercados, reconociéndolos al presente como *emergentes*. Sin embargo, su contribución al desarrollo ha sido limitada; pocos recursos fueron realmente canalizados a la inversión real. Su crecimiento en liquidez, niveles de negociación y capitalización, en gran medida derivados de su internacionalización, se han concentrado en los mercados secundarios; dichos mercados se caracterizaron por volatilidades muy altas y *cracks* recurrentes, exacerbados por los retiros masivos de capital de los inversionistas de cartera internacionales, convirtiéndose en mecanismos generadores y transmisores de severas crisis económicas en los países en vías de desarrollo. En este sentido, el texto analiza los aspectos teóricos y problemas empíricos relacionados con el papel de los mercados de capital emergentes en el crecimiento económico en este tipo de países. Se resalta el caso de México y los mercados de capital emergentes de América Latina.

Para concluir la segunda parte del libro, Eugenia Correa, en el capítulo “Globalización financiera y exclusión social”, sostiene que el mayor desequilibrio económico de nuestros días deriva de la alta capacidad de producción que se ha desarrollado y el bajo nivel de consumo alcanzado. La brecha entre ambos, resultado de la organización social, económica y política contemporánea, amenaza con subvertirla. El dominio de las corporaciones y de las corporaciones financieras está reorganizando al mundo económico y social contemporáneo bajo la dinámica de la valorización de activos financieros altamente concentrados. Se producen así amplios movimientos de elevación de precios financieros y un gran crecimiento de la desocupación. En este trabajo se analiza cómo la integración mundial así organizada bajo la égida de la corporación financiera pretende convertir a los ciudadanos en consumidores *sin patria*; la liberalización y desregulación mundiales exacerbaban la competencia, especialmente entre los trabajadores, y no permiten sino que una fracción muy pequeña de la población mundial pueda consumir lo que produce, acrecentándose la pobreza y la exclusión.

La tercera parte del libro está dedicada al estudio de las vicisitudes de la inserción internacional argentina. En su trabajo "Estrategia para la inserción financiera internacional de Argentina en el marco del Plan Fénix", Alejandro Vanoli y Benjamín Hopenhayn sostienen que en la formulación original del Plan Fénix, previa a la eclosión del modelo neoliberal en 2001, se planteó la necesidad de producir un profundo cambio en la inserción internacional dependiente de Argentina, como complemento natural a un cambio de paradigma, que permitiera la recuperación institucional de ese país y un nuevo modelo de crecimiento con equidad. En efecto, el nivel de endeudamiento externo –público y privado–, así como la acumulación de pasivos externos por privatizaciones y venta de empresas, elementos centrales de la estrategia neoliberal, habían introducido en la economía argentina un obstáculo estructural para su desarrollo. De allí que desde los comienzos de la elaboración del Plan Fénix se reconoció la importancia estratégica de reducir, y eventualmente remover, tal obstáculo estructural para tornar viable una estrategia alternativa, de crecimiento con equidad. Esto llevó a proponer políticas que modificaran la inserción financiera internacional de Argentina, en particular en lo relativo a la deuda externa. Luego del caos producido por la implosión económica, social y política del modelo neoliberal en diciembre de 2001, la economía argentina se ha ido recuperando gradualmente. El hecho de cerrar la brecha externa mediante la eliminación del atraso cambiario, el control temporal de cambios, la moratoria y posterior reestructuración de la deuda con bonistas, la negociación con los organismos financieros internacionales desde una posición más independiente, entre otros factores, posibilitó la recuperación del nivel de actividad económica, en un marco de solvencia fiscal y externa. A pesar de ello, persiste una situación social estructuralmente grave, y no se conoce la existencia de un programa de mediano plazo que, dentro de una estrategia de desarrollo nacional, oriente la adopción y aplicación de políticas para una trayectoria de crecimiento vigoroso con equidad social. En este documento, después de un sintético diagnóstico de la inserción financiera internacional de Argentina en el presente y luego de la culminación exitosa de la negociación con los tenedores de bonos, se presentan propuestas concretas vinculadas con las negociaciones financieras internacionales y las políticas que afectan al sector financiero externo. Asimismo, y como complemento necesario de tales propuestas, se describen los elementos de una estrategia para la formación de un mercado de capitales interno que contribuya a captar y canalizar ahorro interno genuino y responda a las necesidades del desarrollo nacional.

Leonardo Bleger, en el capítulo "Deuda externa y soberanía: análisis y lecciones de la reciente reestructuración argentina", analiza la re-

ciente reestructuración y considera que es posible extraer conclusiones relevantes sobre el funcionamiento del mercado financiero internacional, las posiciones del gobierno estadounidense y el G-7, el rol del FMI y la capacidad de negociación de los países dependientes frente a los acreedores externos.

Finalmente, Alberto Cimadamore, con el trabajo "Argentina frente a la viabilidad institucional del Mercosur", señala que el Mercosur constituye el proyecto de inserción regional, continental e internacional más importante de Argentina en el último siglo. Existen múltiples razones políticas, económicas y estratégicas de inserción internacional que apoyan esta opinión y son rescatadas –con matices– por un amplio rango de investigaciones, ensayos y publicaciones en esta materia. El objetivo del artículo no es discutir la importancia del bloque en la agenda de la política exterior argentina, algo que ha sido extensamente tratado en el discurso político y la literatura especializada. La idea central consiste en examinar las condiciones de viabilidad del proceso subregional desde la perspectiva argentina, al entender que la definición de prioridad que se le otorga a este proceso de integración exige –tanto de los académicos como de los tomadores de decisiones– conocer los elementos que limitan y/o facilitan su consolidación.

La cuarta y última parte del libro está dedicada al estudio de la posible agenda de cooperación Sur-Sur, las perspectivas y los escenarios probables. Al respecto, el trabajo de Jorge Basave, titulado "Elementos a considerar para una agenda de investigación económica en América Latina", realiza un breve recuento de las principales transformaciones experimentadas en las tendencias de la economía internacional desde la última década del siglo pasado, especialmente aquellas que impactan y/o involucran a los países latinoamericanos (con énfasis en el caso mexicano). Igualmente se hace referencia a algunas de las principales interpretaciones teóricas actuales que, aunque se encuentran aún inacabadas, están intentando ir a la par de dichas transformaciones. Con estos dos elementos fundamentales, se formulan propuestas para una agenda de investigación en Latinoamérica.

Más adelante, Alejandra Arroyo, en el texto "Democracia y participación política de las mujeres en el proceso de integración social", expresa que la incorporación de las mujeres en el proceso de integración social a través de su afiliación a la vida laboral, política y económica resalta la importancia de cultivar el derecho fundamental que las asiste a ser tratadas con equidad en las sociedades. Se reconocen los derechos fundamentales de las mujeres, pero existe un estancamiento en su concreción, así como también faltan mecanismos de observación para que la normatividad en cuanto a su plena inserción a la vida pública sea aplicada con equidad. Resta mucho aún para que la meta de la ple-

na incorporación de las mujeres y su no discriminación sea alcanzada. La protección de los derechos fundamentales presenta una conexión directa con el mantenimiento y fortalecimiento de la democracia, así como también es un elemento decisivo para la paz y la seguridad de los pueblos, donde la mujer representa el agente de cambio en nuestras sociedades para alcanzarlos. Las mujeres y la familia han sido el eje de la política social en torno a una participación más trascendente en los procesos económicos, políticos y culturales, donde se reclama un protagonismo más amplio en los asuntos que atañen a la vida democrática, exigiendo más políticas públicas con perspectiva de género.

Por su parte, Corina Rodríguez Enríquez, en el capítulo titulado "Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional", señala que el pensamiento económico feminista ha demostrado que las políticas macroeconómicas no son neutrales en términos de género. Por el contrario, el impacto que las mismas tienen sobre el bienestar de mujeres y varones es diferente, y se encuentra mediado por las relaciones de género prevalecientes en la sociedad. Una de las cuestiones centrales en la configuración de tales relaciones se vincula con la manera en que las sociedades organizan las tareas de cuidado necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo y, en consecuencia, del sistema en sí. Las políticas ortodoxas aplicadas en los países del Sur durante las últimas décadas han tenido un efecto muy severo sobre la economía del cuidado y la equidad de género. El objetivo de este artículo es reflexionar sobre las posibilidades que el orden económico internacional emergente genera para la reconfiguración de la economía del cuidado con mayor equidad de género. Para ello, se repasan las principales dimensiones del marco conceptual de la economía del cuidado, su particular configuración en los países de América Latina, el impacto que sobre la misma han tenido las políticas económicas ortodoxas de las últimas décadas y las posibilidades que brinda el nuevo escenario internacional.

José Ricardo Tauile y Huberlan Rodríguez, en "Economía solidaria y autogestión en Brasil: síntesis de una investigación", proponen que la utilización del concepto de autogestión para identificar un subconjunto de la economía solidaria en Brasil requiere de algunas precisiones para continuar el debate con un rumbo correcto. En ese país, se desarrollaron experiencias bajo el concepto de autogestión durante los años noventa y la primera década del siglo XXI, para enfrentar los efectos de las crisis recurrentes. La gran mayoría de estas iniciativas tomaron la forma de cooperativas de producción y respondieron a la necesidad de recuperar la actividad económica de inversiones que se encontraban en estado de (pre)quiebra. Es posible también considerar un cierto número de casos en los que las inversiones fueron organizadas a partir de un

grupo de trabajadores de la región, que estaban desempleados debido a la fuerte existencia de migración industrial de empresas de un determinado sector (como, por ejemplo, el caso de las catorce cooperativas fabricantes de calzado de la región de Vale dos Sinos, cerca de Novo Hamburgo, en Rio Grande do Sul).

En el trabajo "Globalización, empresas transnacionales y desarrollo en América Latina", Gregorio Vidal sostiene que la globalización resulta de la dinámica de las Empresas Transnacionales (ETN). Se trata de una propuesta o programa que las ETN impulsan, en sus formas menos desarrolladas, para organizar sus ventas en la dimensión de los mercados internacionales, procurando eliminar todas las restricciones para alcanzar este fin. En su forma más desarrollada incluye la constitución de instituciones y actores sociales que les permiten influir o definir el curso de políticas económicas y otras decisiones estatales en los países donde no se encuentran sus matrices. Es esta forma la que se constituye en relevante para el caso de América Latina. Algunas ETN, con el apoyo de sus gobiernos, participan en la definición de las políticas económicas en la región latinoamericana. Un instrumento político sobresaliente en este empeño han sido las ideas que defienden las fuerzas del Consenso de Washington. Entre los interlocutores destacados, se encuentran las direcciones del FMI y el Banco Mundial. Las ETN de Estados Unidos y de algunos países europeos han cobrado significación en la región. Han participado de forma notable en un proceso de extranjerización de la actividad económica en la región. Pero también se organizan y realizan una gestión en la que dominan las colocaciones financieras. En el texto se argumenta que las ETN que se destacan por su presencia en América Latina participan de un régimen de acumulación con dominación financiera. Esta incluye un circuito monetario crediticio que se cierra con el crédito proveniente del extranjero. Necesita altas tasas de interés y obstaculiza las inversiones para ampliar la capacidad de producción a partir de recursos denominados en las respectivas monedas nacionales. Un régimen de estas características propicia el avance de la heterogeneidad social y la desintegración de las economías de la región. Permitir que la acumulación avance según los intereses de las ETN con dominación financiera no posibilita el crecimiento económico vigoroso en plazos largos. La organización de la economía bajo tales condiciones no considera el interés de los más amplios sectores de la población, ni tampoco permite el desarrollo económico.

Gladys Lechini, en su contribución "IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur", analiza las fuerzas que han venido impulsando la renovación de la cooperación Sur-Sur. Procura explicar cómo esta importante tarea para el desarrollo ha reaparecido en las agendas de algunos

estados, con diversas variantes dictadas por sus experiencias pasadas. La autora sostiene que se está desarrollando una nueva cooperación selectiva en términos de actores y temas. Asimismo, considera que es viable progresar en la cooperación funcional en campos tales como la democracia, la justicia social, el desarrollo, el comercio, las inversiones, el medio ambiente y los problemas de seguridad. Una alternativa consiste en aprovechar todas las oportunidades en la esfera de las relaciones bilaterales y multilaterales y fundar gradualmente una comunidad de países con la misma mentalidad a través de la construcción de un diálogo crítico y un mejor entendimiento mutuo.

Deseamos destacar el apoyo que brindaron para la realización del presente libro las entonces autoridades del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), su Secretario Ejecutivo, Atilio Boron, y la responsable del Programa Sur-Sur, Gladys Lechini, quienes junto con el director del Instituto de Investigaciones Económicas, Jorge Basave, respaldaron incondicionalmente la producción de este volumen. Agradecemos también el apoyo para la publicación de este libro a las actuales autoridades del Consejo, en especial a su Secretario Ejecutivo, Emir Sader. Por último, agradecemos la ayuda de Verónica López Nájera, Aderak Quintana y Blanca Pedroza, becarios del proyecto Macroeconomía y Estabilidad de las Transiciones Financieras de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM, en México, y el entusiasmo de Silvia Tordoni en el apoyo logístico desde la sede de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO en Buenos Aires, Argentina.

PARTE I

CIRCUITOS IMPERIALES: FINANZAS, ENERGÍA Y PODER Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

ALICIA GIRÓN*

CIRCUITO MONETARIO Y ACTORES DEL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL**

INTRODUCCIÓN

El cuerpo teórico-metodológico de la teoría del desarrollo tiene sus raíces en el desenvolvimiento del capitalismo a nivel mundial. Es la producción global la que determina una indivisibilidad teórico-metodológica entre los países del Norte y del Sur. Con el objetivo de comprender a los países del Sur y presentar alternativas de desarrollo, se asume su estudio desde una perspectiva mundial. Las aportaciones de Rosa Luxemburgo y Joan Robinson invitan a continuar el análisis de los países coloniales, subdesarrollados y del Sur. Por haber sido alumna de Keynes y conocer sus obras *Tratado del dinero* (1931) y *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936), Robinson fue capaz de desarmar la teoría económica prevaleciente, en su libro *La acumula-*

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Tutora de los posgrados en Economía y Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** A lo largo del trabajo, utilizaremos los años en que fueron publicadas las obras originales de *La acumulación del capital*, tanto de Rosa Luxemburgo como de Joan Robinson. La primera apareció en 1913 y la segunda en 1956. No obstante, los números de página consignados en las citas corresponden a las versiones que constan en la bibliografía del presente artículo.

ción del capital. La obra que inspira a Robinson es *La acumulación del capital* de Rosa Luxemburgo, cuyo prólogo en versión inglesa realizara la propia Robinson¹. De este modo, no sólo tituló *La acumulación del capital* a su libro también, sino que retomó la concepción marxista de la reproducción del capital y la economía monetaria de Luxemburgo para desarticular la teoría económica neoclásica dando las bases a la teoría del circuito monetario. La hipótesis central de los libros publicados por Luxemburgo en 1913 y por Robinson en 1956, además de ratificar las relaciones de reproducción entre los países imperiales y la expansión de los circuitos en economías no capitalistas, conforma la teoría de una economía monetaria indivisible en el proceso de mundialización de la economía capitalista. Esta teoría monetaria tiene un profundo significado para entender los movimientos especulativos que se han presentado durante las crisis económicas y financieras desde una perspectiva del Sur, así como del desarrollo de las economías latinoamericanas y subdesarrolladas. Los objetivos de este ensayo consisten en plantear tres ideas básicas: creación del dinero y proceso de financiación; categorías de concentración y centralización con gobierno corporativo; teoría de la reproducción social con desarrollo.

CREACIÓN DEL DINERO Y PROCESO DE FINANCIACIÓN

Rosa Luxemburgo recrea su teoría sobre la necesidad de la expansión del capitalismo y la ampliación de los espacios de inversión. Lo hace recogiendo los conceptos a lo largo de la obra de Marx acerca del papel que desempeñan la moneda, el dinero y el crédito en los circuitos de la producción y la circulación. Estos espacios de inversión no pueden darse sin la ampliación y creación del dinero a través de los actores que son los bancos. Continuando dicha línea, Joan Robinson combina los elementos del análisis marxista con los de Keynes para elaborar el desarrollo de la teoría del crédito y el dinero; es decir, sienta las bases de la teoría del circuito monetario.

Robinson utiliza la teoría de la reproducción del capital para criticar las bases de la teoría económica neoclásica, donde el dinero es neutral y no desempeña un papel importante en la economía. El centro del debate entre la corriente hegemónica del pensamiento económico es hacer énfasis en la teoría del equilibrio general. La economía capita-

¹ Rochon (2003) señala que *La acumulación del capital* fue traducido en 1951 por Agnes Schwarzchild, pero el prólogo lo escribió Joan Robinson. La lectura de la obra, específicamente el capítulo 5 titulado "La circulación del dinero" de la versión de Rosa Luxemburgo, permite sentar las bases para ampliar la visión de Joan Robinson y desarrollarla en el capítulo 23 de su libro. Joan Robinson tituló el capítulo: "La moneda y el financiamiento". A partir de las ideas planteadas por Robinson, puede calificársela como la autora que da origen a la teoría del circuito monetario.

lista jamás estuvo, está ni estará en equilibrio. Al recurrir a la teoría del equilibrio general como dogma teórico de la teoría económica, se borra la razón de ser de la economía capitalista, al nulificarse la creación del valor y por lo tanto del capital. El equilibrio es un enunciado totalmente inconsistente en una economía monetaria. Vale decir, la acumulación y el crecimiento no pueden examinarse “sin la influencia del sistema monetario del crédito”, contrariamente a las tesis de Friedman, donde se enfatiza la velocidad del dinero. En otras palabras, en su libro *La acumulación del capital* (1956: 403), Robinson plasma la crítica a la economía neoclásica.

Al análisis de la reproducción del capital de Luxemburgo sigue el análisis de la circulación del dinero. La autora señala:

Hasta ahora, al considerar el proceso de reproducción hemos prescindido totalmente de la circulación del dinero. No hemos prescindido del dinero como expresión y medida de valor; antes, al contrario, todas las relaciones del trabajo social se tomaban y medían como expresadas en dinero. Ahora es también necesario examinar el esquema de la reproducción simple desde el punto de vista del dinero como medio de cambio (Robinson, 1956).

Al ampliarse la reproducción del capital, ocurre lo siguiente:

El dinero, por tanto, entra ante todo en la circulación merced al pago de los salarios. Por consiguiente, los capitalistas de ambas secciones, todos los capitalistas, tienen que arrojar ante todo a la circulación dinero, cada cual según el monto de los salarios pagados (Robinson, 1956).

Por lo tanto, Robinson y Luxemburgo argumentan que el dinero es el que sirve para pagar los salarios y constituye el mecanismo mediante el cual se realiza el proceso de reproducción del capital. Los capitalistas dan dinero en forma de salarios, y este regresa a ellos en forma de ganancia, para volver a iniciar el proceso de reproducción. En síntesis, se trata del flujo y reflujo del dinero.

En el análisis de Marx, el dinero se examina en función de las “fuentes de dinero” (Luxemburgo, 1913: 129). Conforme se producen los grandes cambios sociales y se amplía la reproducción del capital, el dinero debe analizarse en función “de una demanda efectiva, de una aplicación para mercancías, no de las fuentes de dinero necesarias para su pago” (1913: 129). Así, la autoridad monetaria, con el desenvolvimiento del Estado y posteriormente del banco central, es quien de manera coordinada conlleva la reproducción del capital. Es en la

naturaleza del dinero y el papel del dinero, el crédito y las finanzas en *La acumulación del capital* de Luxemburgo donde se observan, en el largo plazo, las perspectivas de los ciclos de la producción basada en deuda. El dinero se crea a través de una deuda, circula y regresa a los empresarios para pagar sus deudas iniciales, donde el dinero es destruido (Rochon, 2003). Los gastos de un agente son lo que recauda otro. Por ello, la *teoría cuantitativa del dinero* es una tautología desprovista de un significado causal. El dinero es un flujo y un *stock* variable; el dinero explica la existencia y creación/destrucción de la naturaleza del dinero. Es aquí donde se advierte la diferencia entre dinero como un asiento y dinero como medio de cambio. Más aún, Robinson, en el capítulo XXVI dedicado al consumo y la acumulación del capital, al hablar del consumo de las ganancias por parte del rentista o las ganancias obtenidas a costa de pagar menos a los trabajadores por parte de los empresarios, afirma que estas ocasionan una disminución de la inversión y un panorama desfavorable para la acumulación. Desde tal punto de vista, el dinero forma parte de una economía monetaria.

Por ello, los salarios pagados por los empresarios son la forma en que el dinero entra a la circulación para iniciar el ciclo de producción y el proceso de valorización. Robinson sostiene:

Una nación está compuesta de grupos y clases con intereses en conflicto. El único ejemplo de una sociedad humana sin conflictos internos fue Robinson Crusoe, y aun él pudo haber sufrido ambivalencias. Una economía es una entidad formada por grupos con intereses en conflicto que se mantiene unida por las reglas del juego (Robinson, 1956).

Por tanto, el argumento en ambas autoras consiste en que el pago de los salarios es el medio a través del cual el dinero entra al proceso de circulación. Es decir, el equivalente general se introduce en la circulación en forma de notas, billetes (el dinero en su expresión abstracta). Las notas y los billetes son resultado de los préstamos otorgados por los bancos a los empresarios para facilitar la acumulación. Los bancos son los principales actores que crean el dinero para permitir la producción. Por su parte, el banco central asegura el crédito y la ganancia que buscan los bancos para regular la oferta de la moneda nacional.

Robinson considera a la teoría neoclásica de los salarios y las utilidades como inconsistente en sus propios principios. Invalida la elección que realizan los consumidores en la economía del bienestar, cuando se plantea como el derecho a elegir que ellos tienen en el mercado. Resulta muy importante rescatar la noción sobre el poder que se ejerce en el poder de consumo que no puede identificarse con el poder de

compra. Esto no corresponde a un proceso de libertad en el mercado. Robinson califica a la fórmula $MV=PT$ como una trampa metodológica. Termina desarticulando la economía del bienestar, pues el dinero es el *sine qua non* de la reproducción del capital. En la transformación de las relaciones de intercambio, la utilización del equivalente general es otorgada por la autoridad, hasta ser el equivalente general una creación del Estado. Las ideas de Alfred Mitchell-Innes en "What is money?" (1913) y "The credit theory of money" (1914) responden al debate en torno al dinero como medio de intercambio y la importancia del dinero como unidad de cuenta, donde el Estado es el que lo crea.

CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN, INVERSIONISTAS CORPORATIVOS Y ELITES GOBERNANTES

Para poder iniciar la explicación de lo que actualmente son los países del Sur-Sur-Sur², es necesario recoger las ideas plasmadas por Rosa Luxemburgo en su visión del mundo al inicio del siglo XX. Visión que, cien años después, refleja la solidez del capitalismo, su área de influencia y las mutaciones por las que ha transcurrido durante todas estas décadas. Luxemburgo divide la sociedad en clases sociales, en capitalistas y trabajadores. Establece sus relaciones a través de la circulación del dinero en la economía, donde este representa los términos de intercambio. Es decir, el ciclo de la producción se inicia con el pago de los salarios que reactiva la circulación de las mercancías. La circulación es el corazón del flujo y reflujo. Una vez demandados los productos, el dinero regresa a su punto de origen. Sólo por un tiempo muy corto, los trabajadores tienen el dinero, que regresa a los capitalistas para reinvertirse en el proceso de producción.

Al análisis de Luxemburgo se agrega el papel de los bancos señalado por Marx en el Tomo III de *El capital*; Hilferding describe a los bancos y las empresas en su libro *El capital financiero*. A su vez, Lenin en *El imperialismo, fase superior del capitalismo* y Bujarin en *La economía mundial* permiten ver de manera muy clara las categorías que mantienen al capitalismo actual.

Los circuitos monetarios son la expresión en el mundo real de las categorías de la concentración y centralización del capital. Estas son las categorías que manifiestan la necesidad de las relaciones de intercambio a través de su expresión monetaria. Luxemburgo describe cómo se abren territorios a las contradicciones del modo de producción capitalista. Los territorios descubiertos son conquistados por Europa para profundizar los circuitos de la expansión del capital. La conformación

² Se consideran países del Sur -también denominados Sur-Sur o Sur-Sur-Sur- aquellos situados en África, América Latina y Asia.

geoeconómica y geopolítica de los tres últimos siglos responde a las necesidades de intercambio. Sin duda, son las relaciones de intercambio las que conforman los imperios, desde la Revolución Industrial hasta la era del conocimiento. No podemos separar la división internacional del trabajo sin tomar en cuenta los actores principales y determinantes de la conformación geográfica en la reorganización de los recursos estratégicos y la creación de nuevos mercados.

La hegemonía de los imperios conformó a los países en función del interés por los recursos naturales estratégicos; a través de una correlación entre la demanda estratégica y los intereses corporativos, se formaron las divisiones políticas de las naciones en África, Asia y América Latina. El siglo XX fue para África y Asia lo que el XIX para América Latina. En dicha rearticulación geoeconómica y geopolítica en la conformación de los estados y clases sociales, las naciones han jugado un papel prioritario para responder a la concentración y centralización de los grupos corporativos.

Si se parte de que el dinero es el *sine qua non* de la reproducción del capital, entonces al enunciado anterior corresponde la siguiente pregunta: ¿quiénes son los actores de la expansión de la civilización occidental? ¿Cuáles son las formas que adoptan nuestros actores para hacer posible la inserción del dinero en la reproducción del capital? ¿Cómo se lleva a cabo el avance de la civilización a nivel mundial?

Robinson lo explica por las diferentes clases de ingreso, donde "las economías humanas se convierten en complejos, enormemente intrincados, de actividades especializadas" (1956: 15). Todos los participantes se miden por las clases de ingreso: el empresario, el rentista, el financiamiento, el ingreso profesional, tierra, ingresos y clases. Todos ellos corresponden y representan a las diferentes etapas del dinero en el proceso de reproducción del capital. Luxemburgo habla del capital productivo, capital mercantil y capital dinero. De la obra de Marx, retoma el origen del dinero, ya no como medio de cambio sino el dinero en los circuitos monetarios de la producción, circulación y transformación del dinero en capital. En el segundo tomo de *El Capital* se desarrolla la relación del dinero en los diferentes circuitos hasta lograr la reproducción ampliada. Pero la autora continúa explicando cómo, en aras de la civilización, los países no capitalistas van haciéndose partícipes de estos circuitos. Es en este proceso de expansión capitalista donde la exportación de capitales desempeña un papel importante. Luxemburgo afirma que estos países no necesariamente deben ser capitalistas. El hecho de no serlo ayuda a una extracción mayor de ganancia. Ejemplifica con la expansión de Inglaterra en China, India y el Imperio Otomano durante el siglo XIX. Son las grandes empresas y los bancos los que incluso favorecen y hacen necesarias las guerras para abrir nuevos mercados.

En el desarrollo del capitalismo, los actores principales son las empresas y los bancos, junto con el fortalecimiento del Estado. La implantación del capitalismo como un complejo cuerpo en crecimiento espacial mundial ha experimentado diferentes cambios. Luego de la era del imperio, definida por Hobsbawm como el período que va de 1875 a 1914, caracterizado por “una época de paz sin precedente en el mundo occidental, que al mismo tiempo generó una época de guerras mundiales también sin precedente” (Hobsbawm, 2004b: 17), sobrevienen las dos guerras mundiales y la conformación de un orden económico internacional con décadas de estabilidad y crecimiento. El avance del capitalismo en la segunda mitad del siglo XX fue posible por el establecimiento de una serie de organismos financieros internacionales que proporcionaron liquidez internacional y el equivalente general hegemónico, no sólo para la expansión de las corporaciones de Estados Unidos, sino también de Europa y Japón, países debilitados durante la Segunda Guerra Mundial. La aparición y fortalecimiento de los estados y los corporativos (anteriormente empresarios) se enmarcan en la conformación del mundo bipolar. Las empresas multinacionales, término acuñado en los años sesenta, irrumpen en América Latina, Asia y Medio Oriente.

La inversión extranjera directa aparece como uno de los pilares del desarrollo económico de las naciones. Por una parte, favorece la satisfacción de las necesidades de la demanda interna y, por otra, engarza sectores estratégicos en los circuitos internacionales de la producción y circulación. Con la caída de los acuerdos de Bretton Woods, se intensifican los circuitos financieros acelerando la desregulación y la liberalización financiera. De este modo, los siete lustros transcurridos desde agosto de 1971 se caracterizan por un rompimiento de los acuerdos monetarios, fiscales y financieros; tanto así, que es el período de mayor violencia monetaria y financiera. Las crisis cambiarias, las crisis de la deuda externa, las crisis bancarias y financieras son una constante. El propio Fondo Monetario Internacional señala en un estudio que “entre 1975 y 1997 se identificaron 158 episodios en los cuales los países experimentaron sustanciales presiones sobre el mercado cambiario y 54 crisis bancarias” (FMI, 1998: 86). Los programas del FMI en los años noventa tuvieron como propósito aplicar disciplina macroeconómica y acabar con los déficits presupuestales. Fomentaron cambios estructurales que no mejoraron las tendencias de la pobreza y el ingreso en la última década. Por otra parte, el progreso no fue sostenido y la actividad económica se estancó, lo que aumentó la desigualdad y minó la confianza en las instituciones gubernamentales (FMI, 2005b).

En el informe del organismo (FMI, 2005a: 35) se señala que, después de dos años de reducción de los flujos de inversión extranjera

directa a los mercados emergentes, en 2004 hubo una recuperación estimada en 165.500 millones de dólares, vale decir, un aumento del 9% sobre 2003. Esto ayudará a incrementar el crecimiento económico, las megafusiones transfronterizas y las privatizaciones. Por su parte, en su último informe, la UNCTAD (2005: 101) describe cómo se ha elevado la demanda de productos primarios y manufacturas, debido al crecimiento espectacular de China e India. Ello ha permitido el crecimiento económico de países como Brasil y Argentina. El comercio entre los países del Sur-Sur se ha profundizado, lo que originó un aumento de los precios favorable a los países exportadores; sin embargo, podrían repetirse episodios de volatilidad y afectar a las economías exportadoras que reciben abundantes divisas derivadas de sus exportaciones (UNCTAD, 2005: 101).

Los actores de la expansión de la civilización occidental en China, India y África son empresas que en un tiempo pertenecieron al Estado, a la autoridad nacional, y que con los procesos de privatización pasaron a manos de empresarios extranjeros y del gran capital transnacional o corporativo. Si bien existe tanto capital privado como público en las empresas, estas no dejan de ser corporativos en búsqueda de una mayor rentabilidad. Al hablar del comercio entre los países del Sur, nos referimos a corporativos con participación extranjera y nacional que en busca de la reproducción del capital imponen la civilización occidental en función de la ganancia. La inserción del dinero, y muchas veces del equivalente general hegemónico por encima del equivalente nacional, violenta a las sociedades. La moneda en los circuitos monetarios imperiales responde a la moneda mundial, la que sirve para pagar salarios y retornar las ganancias.

CONCLUSIONES

Los objetivos de este trabajo sobre el circuito monetario y los actores del orden económico internacional plantean el aumento del dinero hegemónico vía los flujos de inversión extranjera directa o indirecta. En consecuencia, los corporativos engranan su función con la financiación de la reproducción del capital a nivel mundial. De la lectura de Luxemburgo y Robinson se deduce una relación causal al tratar el papel del dinero en los circuitos monetarios y en la valorización del capital. Las obras *La acumulación del capital* de cada una de estas autoras hacen énfasis en la importancia del dinero crédito en la extensión y crecimiento de los actores sociales del capitalismo y la civilización occidental. Si bien ambos libros están separados por cuatro décadas, al rescatar conceptos sobre los circuitos monetarios en su relación con las sociedades no capitalistas y la transformación de dichos países a los circuitos monetarios internacionales y su inserción en tales circuitos, permiten

profundizar en la teoría del desarrollo y en la historia económica de las regiones de los países del Sur.

América Latina, Asia y África se insertan a los circuitos monetarios internacionales. Este cuerpo corresponde al de una sola civilización, vale decir, la imposición de la civilización occidental. El desenvolvimiento del capitalismo no puede estudiarse de manera separada en cada país. El capitalismo es un sistema mundial hegemónico que ha ido penetrando sociedades no capitalistas para ampliar su reproducción del capital e insertar el proceso de acumulación a nivel internacional. Los países son parte de un mismo cuerpo teórico-metodológico cuyas bases son los circuitos financieros a nivel internacional y la teoría monetaria de la producción; ello hace necesario su profundización para explicar las crisis económicas y financieras de las últimas décadas, a fin de encontrar alternativas viables para las naciones empobrecidas.

Es de esperar que los análisis del circuito monetario y el dinero expuestos contribuyan a la teoría del desarrollo en América Latina, donde el *impasse* ideológico y el pensamiento hegemónico han imperado en las decisiones de política económica. Por el contrario, Marx y Keynes profundizan el estudio del capital variable ante la urgencia de terminar con la explotación, pero también con la necesidad de buscar mayor empleo mejor remunerado. Uno de los problemas sustanciales que el pensamiento hegemónico ha impuesto es la reducción del empleo y la acumulación de riqueza. El desarrollo de sociedades con una mejor distribución del ingreso constituye actualmente el reto para la gran mayoría de los países del Sur-Sur-Sur. Se espera que la pobreza, tal como se señala en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), disminuya sustancialmente para 2015. Esto ocurrirá sólo mediante un Estado con poder de negociación sobre los circuitos monetarios y los actores principales, bancos y empresarios, es decir, los grandes corporativos.

BIBLIOGRAFÍA

- FMI 1998 "Crisis financieras: causas e indicadores" en *Perspectivas de la economía mundial, estudios económicos y financieros* (Washington DC).
- FMI 2005a *Global finance stability report* (Washington DC).
- FMI 2005b "Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s" en *Occasional Paper* (Washington DC) N° 238.
- Hobsbawm, Eric 2004a *Historia del Siglo XX* (Buenos Aires: Crítica).

- Hobsbawm, Eric 2004b *La era del imperio: 1875-1914* (Buenos Aires: Crítica).
- Keynes, John M. 1965a *A treatise on money. The pure theory of money* (Londres: Macmillan) Vol. I.
- Keynes, John M. 1965b (1936) *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Keynes, John M. 1996 (1931) *Tratado del dinero* (Madrid: Acosta).
- Knapp, George Friedrich 1973 *The state theory of money* (Nueva York: Augustus M. Kelley).
- Luxemburgo, Rosa 1968 (1913) *La acumulación del capital* (Buenos Aires: Talleres Gráficos Americanos).
- Mitchell-Innes, Alfred 1913 "What is money?" en *The Banking Law Journal*, mayo.
- Mitchell-Innes, Alfred 1914 "The credit theory of money" en *The Banking Law Journal*, Vol. 31, diciembre-enero.
- Parguez, Alain 2003 "An inquiry into a dark mystery in the history of the Monetary Theory of Production: what went wrong with the early contribution of Joan Robinson", mimeo.
- Robinson, Joan 1976 (1956) *La acumulación del capital* (Bogotá: Fondo de Cultura Económica).
- Rochon, Louis-Philippe 2003 "Joan Robinson and money: a forgotten contribution", mimeo.
- UNCTAD-United Nations Conference on Trade and Development 2005 *New features of global interdependence* (Nueva York).

ALFREDO JALIFE-RAHME*

ENERGÍA Y PODER: PRECIOS DEL PETRÓLEO

INTRODUCCIÓN

¿Cuál es el verdadero precio del petróleo? ¿Por qué se equivocó la gran mayoría con su cotización actual?

Nuestro planteamiento es que no existe un solo precio del *oro negro*, basado únicamente en la oferta y la demanda; estas le brindan su imprescindible andamiaje económico y su ineludible ciclo de auge y declive, pero pecan, a nuestro juicio, de un excesivo carácter *unidimensional* en el entorno de la desregulada globalización financiera feudal y la fase de transición del mundo unipolar al multipolar.

El carácter geoestratégico del petróleo, todavía cotizado en la divisa del otrora imperio estadounidense, el dólar, lo ungió con otras propiedades *globalistas*, financieras y geopolíticas, que se reflejan en su precio y que obligan a un abordaje *multidimensional*. De allí nacen *los cinco precios del petróleo* (título que lleva nuestro libro, de próxima aparición): el precio económico; el precio financiero; el precio especulativo; el precio desinformativo; y el precio geopolítico.

* Profesor investigador del Posgrado de Geopolítica y Negocios Internacionales en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro de la Academia de Ciencias de Nueva York.

LOS CINCO PRECIOS DEL PETRÓLEO

Precio económico: el juego clásico de la oferta y la demanda queda muy claro en un entorno de *estabilidad* que repentinamente es puesto a prueba, como sucedió con el deliberado “*crack* del ‘86” cuando EE.UU. y Arabia Saudita provocaron un *dumping* de sus reservas estratégicas contra la URSS (que tuvo mucho que ver con su disolución tres años más tarde). Las turbulencias de la década de los setenta llevaron el precio de US\$ 2 (1971) a US\$ 39 (1979: revolución *jomeinista*). Algunos analistas independientes, a contracorriente de las publicaciones especializadas controladas por las transnacionales petroleras anglosajonas, se atreven a vaticinar un precio de US\$ 380 en el año 2015.

Precio financiero: no es lo mismo cotizar el *oro negro* en dólares devaluados que en euros revaluados. De allí la insistencia de algunos productores en exigir su cobro en petrocuros en lugar de petrodólares.

Precio especulativo: la cotización del petróleo se realiza en las dos bolsas de valores a los dos lados del Atlántico, un verdadero duopolio: New York Mercantil Exchange (NYMEX) e International Petroleum Exchange (IEP) de Londres donde poseen acciones de propiedad tanto la banca anglosajona como las petroleras transnacionales, lo cual ha creado un genuino binomio energético-bancario que promueve la venta mediante los *hedge funds* (fondos de cobertura de riesgo). Rusia e Irán desean romper el duopolio bursátil anglosajón mediante la creación de nuevas bolsas en sus países.

Precio desinformativo: todo el mundo miente e inventa el monto de sus reservas, tanto estados como transnacionales privadas. De allí la necesidad de crear una “auditoría global de las reservas” que han promovido los estadounidenses Daniel Yergin y Mathew Simmons. La desinformación deliberada fue visualizada cuando surgieron dos posturas antagónicas en 1988: el “fin del petróleo caro”, que abogaban las publicaciones controladas por las transnacionales anglosajonas; frente al grupo minoritario que proclamaba el “fin del petróleo barato” debido al pico del petróleo, es decir, al agotamiento de las reservas convencionales, que enarbolaron Larrehere & Campbell.

Precio geopolítico: el mundo del petróleo cambió radicalmente a partir de los atentados del 11 de septiembre. Las “guerras geocenergéticas” se escenifican primordialmente en la región donde existen las mayores reservas planetarias: en el triángulo del Golfo Pérsico,

Mar Caspio y Mar Negro. Cualquier evento en la zona geoestratégica afecta sustancialmente la cotización del *oro negro*.

PRECIO PENTAFACTORIAL

El precio del petróleo es *multifactorial*, o mejor dicho, *pentafactorial*, y la suma y resta de cada uno de sus factores, así como su dinámico impacto específico, inciden finalmente en el precio del momento analizado.

Durante cerca de siglo y medio, el *oro negro* se había cotizado en gran medida de acuerdo con la inmutable ley de la oferta y la demanda que nadie maneja mejor que los economistas. No obstante, si sólo abordamos su cotización desde esta óptica, no se explican fehacientemente otros fenómenos, ni epifenómenos, como es el caso de las *reservas estratégicas* de Estados Unidos, que jugaron un papel preponderante durante la Guerra Fría con el fin de estabilizar los precios. Estas también sirvieron, en colusión con Arabia Saudita, para sacar del mercado y descuartizar a la URSS mediante el deliberado *dumping* del *choque petrolero de 1985*, cuatro años antes de la derrota soviética en Afganistán y la caída del Muro de Berlín, lo cual deprimió el valor del petróleo de 30 a 10 dólares estadounidenses el barril, confiriéndole una característica de orden geoestratégico.

Los reduccionismos suelen ser nocivos en cualquier disciplina y resaltan más en la turbulenta fase de transición del orden geoestratégico mundial que tiende hacia un nuevo orden multipolar, o mejor dicho, *hexapolar*, mientras fenece el orden *unipolar* estadounidense. Steve Hanke (2004), fanático exponente del *dolarcentrismo* radical y proponente fallido de la convertibilidad (*currency board*), afirma que la acumulación reciente de las reservas estratégicas de EE.UU., que alcanzó el 70% de los inventarios (le faltó agregar a China), contribuyó en el alza espectacular del barril en al menos 10 dólares adicionales.

En la fase del choque petrolero de 2005, la cuantiosa liberación de las reservas estratégicas de EE.UU. (por 30 millones de barriles) y de la Agencia Internacional de Energía de 26 miembros (por 60 millones) no sirvieron de mucho, porque existe un verdadero cuello de botella en la carestía de la refinación que ha propiciado un alza desmedida de la gasolina.

John Perkins, que se ha vuelto célebre por su libro *Confesiones de un golpeador económico* (2005) y conoce a la perfección las entrañas del Minotauro globalizador anglosajón para quien colaboró, evidencia las exageradas ganancias que obtuvieron en el segundo trimestre de 2005 tres de las principales petroleras anglosajonas: Exxon-Mobil (32%), Royal Dutch/Shell (34%) y ConocoPhillips (51%), a las que identifica como la elite de la *corporocracia* que gobierna a EE.UU. (ICH, 2005).

PRECIO ESPECULATIVO

Después de condenar la conducta irresponsable de las transnacionales petroleras anglosajonas frente al huracán Katrina, el canciller alemán, Gerhard Schroeder, calculó que “de 20 a 30 dólares de cada barril de petróleo es pura especulación” y confesó que la cooperación entre naciones para controlar su incremento estratosférico “había sido bloqueada por los intereses en Londres y Nueva York” (Xinhua, 2005). Se estima que por cada barril de petróleo real entregado se comercian 500 barriles de *petróleo-papel* que se cotizan en las bolsas de Nueva York y Londres.

Las *megafusiones* de las transnacionales petroleras anglosajonas alcanzaron este año la cifra azorante de 100 mil millones de dólares, y los precios elevados alimentan el financiamiento de sus adquisiciones. El oligopolio plutocrático de las transnacionales petroleras y gaseras anglosajonas profundiza la *cartelización* propiciada por el modelo de la desregulada globalización financiera feudal.

Cuando el principal demandante del petróleo en el mundo confiesa sus necesidades apremiantes, es preciso hacerle caso.

Lo que se comenta para China es aún más dramático para India, otra de las potencias emergentes y con un crecimiento poblacional superior al de China, que importa el 70% de su petróleo.

Es llamativo el hecho de que los analistas de corte neoliberal se inclinen por un escenario de *fin de petróleo caro*, como es el caso notorio de Daniel Yergin, un fanático de la desregulada globalización financiera feudal y autor del libro *El premio: una búsqueda épica de petróleo, dinero y poder* (1992) que obtuvo el codiciado Premio Pulitzer. Casi un mes antes del Katrina, en un sonado artículo (“No es el fin de la Era del Petróleo: la tecnología y los altos precios manejan la acumulación de la oferta”) publicado en *The Washington Post* el 31 de julio de 2005, vuelve a la carga con la tesis que planteara en marzo-abril de 1998 en la revista *Foreign Affairs*, que resultó equivocada en la fase presente de los hechos. Ahora, basado en un *análisis campo por campo* de capacidad productiva, arguye (¿no se tratará más bien de *wishful thinkking?*) que entre 2004 y 2010 la “capacidad [sic] de producir petróleo, no su actual [sic] producción, puede [sic] crecer 16 millones de barriles diarios adicionales”, gracias a la nueva tecnología; es decir, un incremento del 20% en la oferta, cuando crezca la producción “proyectada” [sic] en países que no pertenecen a la OPEP (Canadá, Kazajstán, Azerbaiyán, Brasil, Angola y Rusia) y en la OPEP misma (Arabia Saudita, Nigeria, Argelia y Libia) (Yergin, 2005). Llama poderosamente la atención que el autor no cite el *petróleo pesado* de Venezuela ni las pletóricas reservas de México en las profundidades del Golfo de México, por no decir ya a Irán puesto en la mira de la balcanización.

Yergin, director de la Cambridge Energy Research Association (CERA), se burla de que es por lo menos la “quinta vez” que se formula el “fin de la Era del Petróleo”, tal como fue el caso de los “setenta que dio lugar a la inundación y al colapso del precio en la década de los ochenta”. Postpone el “gran desafío” para los “próximos 25 años, cuando el mundo consume 50% más de petróleo” (Yergin, 2005). Se trata, a nuestro juicio, de un vulgar sofisma muy aleatorio de corte bizantino, carente de huracanes climáticos y turbulencias geopolíticas, y desincronizado en el tiempo y desfasado en el espacio, cuando EE.UU. despliega su panoplia bélica en todos los rincones del mundo. Yergin cae en una intolerable trampa conceptual al jugar con la definición de “reservas” y colocar en el mismo saco la capacidad productiva del gas y el petróleo –que no son iguales– además de atravesar sin rubor las fronteras entre petróleo “convencional” y “no convencional”, que confunde para llevar agua a su molino reduccionista y sesgadamente micro-unidimensional, cuando suma alegremente las innegables reservas en las profundidades de los océanos del Ártico hasta la Antártida, todavía por explotar, así como el agregado atípico del *petróleo bituminoso* de Canadá (*tar sand*), equivalente sin duda a las reservas de Arabia Saudita, pero a un mayor costo de extracción.

Hasta aquí podría aducirse, en referencia al *petróleo convencional*, que pareciera existir una carestía estructural, si resulta cierta la tesis de los geólogos del grupo ASPO (Asociación para el Estudio del Pico del Petróleo y del Gas) de Colin Campbell, que sustenta el agotamiento de las reservas actuales; según dichos investigadores, estas han llegado a su “pico” paroxístico para iniciar su declive inexorable, su “depleción” (agotamiento). En cuanto al “petróleo de las profundidades oceánicas”, es muy probable que sean correctos los asertos de Yergin, pero que –mucho tememos– no hagan variar sustancialmente las tendencias percibidas, sin engaños, que pudieran provocar una disminución del petróleo (no del gas, que no es lo mismo) en cinco años, para volver a elevarse dramáticamente en los “próximos 25 años” (Yergin, 2005), como admite tácitamente el consagrado director de la CERA, quien manipula la cronología a su antojo y en forma muy riesgosa para su integridad analítica que ya sufrió un severo cuan indeleble descalabro por sus fallidos vaticinios de sesgo oracular. El petróleo *no convencional* es otro tema que merece un abordaje específico (dentro de la *multidimensión pentafactorial*), que delata su mayor costo de extracción, en comparación con el *petróleo convencional*.

Cuadro 1
Pronósticos del precio del petróleo (antes y después del Katrina)

Entidad	Precio (en dólares)
Antes del Katrina	
Grupo ASPO de Colin Campbell	"Fin del petróleo barato"
Grupo CERA de Daniel Yergin	"Fin del petróleo caro"
IXE-ICB	380
Matthew Simmons	182
George Perry	161
"Juegos de guerra" de EE.UU.	150
Osama Bin Laden	144
Goldman Sachs	105
Hugo Chávez	100
Philip Verleger	60 a 80
Financial Intelligence	60
Kuwait	40
Rocky Mountain Institute	26
Neoliberales mexicanos (Fox, Hurtado, Ortiz, Carstens, Gil)	23
Tellez Kuenzler (Grupo Carlyle)	6
Después del Katrina	
Philip Verleger	160
CIBC	100
CNOOC	100
FORBES	90
Steve Forbes (en privado)	76
Steve Forbes (en público)	35
Financial Intelligence	30 a 40
Rocky Mountain Institute	12
Grupo CERA de Daniel Yergin	"Fin del petróleo caro" bis

Fuente: Elaboración propia.

En la fase presente, el valor del petróleo debería corresponder a 40 dólares estadounidenses el barril, pero el circuito simbiótico cerrado de la banca y las petroleras anglosajonas disponen de otras herramientas –geopolíticas, financieras y *desinformativas* (ver especialmente los casos flagrantemente obscenos de Steve Forbes, dueño de la revista *Forbes*, y la petrolera británica Shell– que llevan a voluntad, ya sea a más de 100 dólares, ya sea a 40 dólares, el precio del barril en medio de la *teoría del caos*, en simultaneidad con el *principio de incertidumbre* de Heisenberg.

Porque el peor antídoto para el mercado desregulado de la globalización financiera feudal es la *estabilidad* de los precios, ya que su supervivencia parasitaria depende de su vertiginosa movilidad al alza o a la baja: al estilo del *síndrome de la montaña rusa (roller-coaster)*. El peor antídoto contra la especulación radica en la estabilidad que impedirá el azorante juego de los *hedge funds* que imprimen su dinámica propia a las tendencias manipuladas por el duopolio bursátil neoyorkino y británico que disponen increíblemente de un *apalancamiento (leverage)* de 500 veces el precio basal económico *unidimensional* de la clásica oferta y demanda económica. En este contexto especulativo, creado por la sinergia del binomio de la banca anglosajona y sus transnacionales petroleras y gaseras, por cada barril de petróleo existen 500 barriles de *papel-petróleo* controlados por los *hedge funds*. Tal parece ser el verdadero nombre del vigente juego petrolero y gasero, que cataliza en forma preponderante la maligna *desinformación* deliberada de los Diez Grandes (*The Big Ten multimedia* anglosajones, otro oligopolio plutocrático adicional engendrado por la desregulada globalización financiera feudal, para cerrar con broche de oro el círculo de las cotizaciones.

PRECIO GEOPOLÍTICO

Durante una reunión bilateral del Consejo de Negocios Estados Unidos-India, Alfred Heinz –alias Henry Kissinger, ex secretario de Estado– había afirmado:

La batalla global por el control de los recursos energéticos pudiera convertirse en el equivalente moderno de “El Gran juego” [*The Great Game*] del siglo XIX que se escenificó entre Gran Bretaña y la Rusia zarista por la supremacía de Asia Central (Daniel, 2005).

El octogenario Kissinger, a quien le correspondió lidiar con gran parte de la turbulenta década del setenta, declaró que la “cantidad de energía es finita, hasta ahora, en relación a la demanda, y la competencia para acceder a la energía puede volverse la vida y muerte [sic] para muchas sociedades”. Concluyó que “sería irónico que el trayecto de los oleoductos y las localizaciones del petróleo se convirtieran en el equivalente moderno de las disputas coloniales del siglo XIX” (Daniel, 2005).

Tampoco puede soslayarse el trascendental acuerdo para construir un gasoducto en las aguas profundas del mar Báltico para que Rusia abastezca directamente a Alemania. En este proyecto, que será operativo en los próximos cinco años, participan Gran Bretaña y los países escandinavos, lo que ha alterado sustancialmente la geopolítica en Europa del Norte, tal como lo expresó el periódico británico *The Guardian*, portavoz del *blairismo* laborista. En Londres conocen mejor

que nadie la vulnerabilidad de EE.UU. en materia energética, que quedó expuesta luego de Katrina, por lo que *la pérfida Albión* ha comenzado a maniobrar su propio juego geopolítico.

PRECIO FINANCIERO

En nuestro libro *Los once frentes antes y después del 11 de septiembre: una guerra multidimensional* (Jalife-Rahme, 2003) –donde, por cierto, alertamos sobre toda la “superchería del precio del petróleo”–, bajo el triple abordaje geoestratégico, geoeconómico y geofinanciero y en base a la “crisis del dólar” de la década del setenta y su similitud con la fase presente –mucho más severa–, aludimos a un alza probable del petróleo de 60 hasta 161 dólares el barril. Este último precio sería alcanzado por la desestabilización del reino *wahabita* de Arabia Saudita por parte de Al-Qaeda, escenario advertido desde el año 2001 por George Perry, jefe de asesores económicos de la Casa Blanca en 1961, y publicado por *The Brookings Institution* (2001) inmediatamente después de la invasión anglosajona a Afganistán como consecuencia de los atentados terroristas a las torres gemelas de Nueva York dos meses antes.

Cuadro 2

Crisis del dólar de la década de 1970 a 2002 (análisis multidimensional)

	Década de 1970	2002
Geoestrategia	Alianza Estados Unidos/China (viaje de Nixon a China en 1972)	Alianza Estados Unidos/Rusia en Afganistán
Geoeconomía	Orden tripolar: Estados Unidos/Japón/Alemania	Estados Unidos/UE/Noreste Asiático (Japón, China y Corea del Sur)
Geofinanzas	Baja: dólar US Alza: yen/marco alemán	Baja: dólar US Alza: euro/yen
Precio barril de petróleo	US\$2 a US\$35	US\$30 a ¿US\$60 o US\$161?

Fuente: Jalife-Rahme (2003).

Después de un siglo y medio, nos encontramos ante un verdadero cambio de paradigma de corte estructural. Los tiempos y entornos en los que se cotiza el petróleo cesaron de ser los mismos. Ni la geoestrategia mundial ni el ambiente financiero global son remotamente parecidos. Porque en última instancia, la oferta y la demanda del *oro negro* se desenvuelven en un marco de referencia geopolítico, geoeconómico y geofinanciero, lo cual rebasa su pertenencia meramente económica más allá de los ciclos comerciales coyunturales para situar al petróleo como el *rey estratégico* de las materias primas hasta nuevo aviso. Y precisamente, su permutación geoestratégica obliga a un análisis *multidimensional* que rebasa su imprescindible primer plano de análisis económico de carácter *unidi-*

mensional, como abordaje inicial; a este habría que agregar otros planos *metaeconómicos* para capturar su multidimensión multidisciplinaria, que sustentan un precio multifactorial o, mejor dicho, *pentafactorial*.

Mucho se ha insistido en la similitud entre la década del setenta de choques petroleros y la fase actual. Con la excepción de que en la década del setenta aún no irrumpía en la escena el mercado de los *derivados* financieros, en particular los ominosos *hedge funds* (fondos de cobertura de riesgos). El primer choque petrolero del tercer milenio cristiano se opera en las entrañas del modelo de la desregulada globalización financiera feudal –sin importar que haya entrado a su declive, porque todavía sigue funcionando en los mercados petroleros de Nueva York y Londres. En la década del setenta no se imponía aún la moda transnacional de los paraísos fiscales (*offshore*) y sus *cuentas invisibles* (*off-balance sheet*) que trastornan cualquier abordaje racional sobre los precios y una genuina oferta y demanda. De allí que la dimensión financiera del modelo de la desregulada globalización financiera feudal en la fase presente sea indispensable en la cotización del *oro negro*. Un común denominador entre la década del setenta y la fase actual lo representa la crisis del dólar, cuyo valor es inversamente proporcional al *oro negro*, por no decir al oro y la plata.

Mediante la guerra contra el terrorismo global islámico, que los estrategas de EE.UU. calificaron como la *tercera guerra mundial*, Washington intentó imponer por la vía unilateral su cosmogonía unipolar, carente de una ontología y axiología civilizatorias como exhibió la barbarie *deslocalizada* (*outsourced*) de Abu Ghraib, y acabó por hundirse en las arenas movedizas de la antigua Mesopotamia, donde paradójicamente nació la primera civilización conocida del género humano.

De cierta forma, la guerra contra el terrorismo global, con un costo anual de 300 mil millones de dólares al año, subsume la coartada económica ideal para profundizar el imperante *ofertismo fiscal* (*supply-side economics*) y epitomiza el axioma del *Choque de civilizaciones* del racista Samuel Huntington (1997) –cuyo subtítulo es más sugerente: *Reconfiguración del Orden Mundial*– que se desplegó en las tierras de Islam, donde no sólo existe la principal reserva mundial de petróleo sino, sobre todo, la zona de amortiguamiento con cuatro grandes potencias: la Unión Europea, Rusia, India y China, es decir, los principales competidores geoeconómicos y geopolíticos de EE.UU.

Cinco meses antes del Katrina, Hani Hussein, director ejecutivo de la Kuwait Petroleum Corp., había sentenciado que la “era del petróleo barato se había extinguido para siempre [sic]” y que los “precios nunca [sic] estarían por debajo de 40 dólares el barril” (Hussein, 2005). Al menos, es posible asegurar que el piso de la oferta ha sido fijado en 40 dólares el barril.

Para el primer ministro de Kuwait, *Sheikh* Khalifa Bin Salman Al Khalifa, los elevados precios del petróleo se deben a la “excesiva demanda” de los “grandes consumidores”: China, Brasil y EE.UU. (Almezel, 2005). Le faltó agregar India.

Antes de la devastación del Katrina del 29 de agosto de 2005, el emperador estadounidense ya se encontraba totalmente desnudo. El hundimiento de Nueva Orleans se hermanó con el que sufre el ejército de EE.UU. en la antigua Mesopotamia, en medio del doble naufragio del dólar y su economía deficitaria, por no mencionar su impagable deuda. En la primavera de 2004, cuando se asentó que EE.UU., hasta entonces la única y absoluta superpotencia unipolar, no era capaz de controlar los riquísimos yacimientos petroleros de Iraq, considerada la segunda potencia petrolera del planeta, el dólar inició su irreversible caída libre.

CONCLUSIÓN

Si sólo Dios conoce el precio justo de las cosas, como había sentenciado San Agustín, el precio injusto de las cosas es ampliamente sufrido por los humanos. El precio de 2 dólares el barril, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta 1971, es decir, durante alrededor de 27 años, subsidió de facto al mundo tecno-industrial. A fines de la década del setenta, en plena revolución *jomeinista*, este precio se había multiplicado veinte veces, lo que equivaldría a 82 dólares a valor presente tomando en cuenta la inflación anual acumulada en los últimos 26 años.

El primer choque petrolero del tercer milenio cristiano se genera en un entorno de derrota del *unilateralismo* unipolar de EE.UU. y en medio de la fase de transición hacia un nuevo orden multipolar que parece perfilarse hacia el nuevo orden *hexapolar* constituido por dos añejas potencias, EE.UU. y la Unión Europea, y cuatro *nuevas* que subsume el BRIC (muy acertado acrónimo de Goldman Sachs, en referencia a las iniciales de las potencias emergentes del siglo XXI: Brasil, Rusia, India y China).

En realidad, China e India, dos añejas civilizaciones, no son tan *nuevas* potencias, y Rusia no se extinguió, como deseaban los experimentos del modelo neoliberal y sus aciagas *terapias de choque*, sino que resucitó de entre los muertos en un verdadero drama *dostoievskiano* para retornar como pivote euroasiático de primer nivel. Curiosamente, de los integrantes del virtual nuevo orden *hexapolar*, solamente Rusia es más que autosuficiente en petróleo y gas, lo que epitomiza como nada la dimensión geoestratégica del precio del petróleo y, en especial, del gas. La única novedad la constituye Brasil, cuando es probable que Latinoamérica tenga finalmente una potencia por primera vez en su historia: cita única a la que debemos acudir con alegría juiciosa desde el río Bravo hasta el Cabo de Hornos.

BIBLIOGRAFÍA

- Almczel, Mohammed 2005 "Era of cheap oil over, says Kuwait official" en *Energy Bulletin*, 12 de marzo.
- Daniel, Caroline 2005 "Kissinger warns of energy conflict" en *The Financial Times* (Londres) 2 de junio.
- Hanke, Steve 2004 "Take \$10 off the price of oil" en *Forbes*, 29 de noviembre.
- Huntington, Samuel P. 1997 *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial* (Barcelona: Paidós).
- Hussein, Hani 2005 "No more cheap oil" en *Gulf News*, 13 de marzo.
- ICH 2005 "Katrina + oil = profits for our kings" en *Information Clearing House (ICH)*, 8 de septiembre.
- Jalife-Rahme, Alfredo 2003 *Los once frentes antes y después del 11 de septiembre: una guerra multidimensional* (México DF: Cadmo & Europa).
- Perkins, John 2005 *Confessions of an economic hit man* (Plume Books).
- Perry, George 2001 "The war on terrorism, the world oil market and the US economy" en *The Brookings Institution*, 28 de noviembre.
- Xinhua-Agency Chinese News 2005 "Schroeder says oil prices speculated", 7 de septiembre.
- Yergin, Daniel 1992 "The prize. The epic quest for oil, money & power" (Nueva York: Free Press).
- Yergin, Daniel 2005 "No es el fin de la Era del Petróleo: la tecnología y los altos precios manejan la acumulación de la oferta" en *The Washington Post* (Washington DC) 31 de julio.

CARLOS JUAN MONETA*

ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA,
ORGANIZACIONES ECONÓMICAS
MULTILATERALES Y GOBERNABILIDAD

LA ECONOMÍA POLÍTICA POR OTROS MEDIOS

INTRODUCCIÓN

Los grandes problemas económicos y financieros que se presentaron durante las últimas décadas del siglo XX dieron prioridad, en el plano internacional, a los temas relativos al papel, legitimidad y eficacia de las instituciones financieras internacionales. Las crisis financieras de las décadas del ochenta y noventa incrementaron la intensidad, amplitud y violencia de las críticas sobre el rol de estas organizaciones, en especial sobre el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La Conferencia sobre Asuntos Monetarios y Financieros de las Naciones Unidas, realizada en Bretton Woods hace aproximadamente sesenta años, condujo a la creación del FMI y el Banco Mundial (BM). En ese momento, la visión dominante consistía en que el FMI contribuiría a impulsar la actividad económica por vía de la cooperación financiera internacional. El BM, por su parte, tenía asignado un rol

* Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela. Profesor en las universidades nacionales de Tres de Febrero y La Plata-ENI y Coordinador del Proyecto sobre Fortalecimiento de la Capacidad Estratégica de la Política Exterior Argentina, del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina. Ex consultor de ALADI, SELA, CEPAL, PNUD, OEA, BID, UNESCO y el Convenio Cultural Andrés Bello.

fundamental: asistir a la reconstrucción del mundo europeo luego de la Segunda Guerra Mundial y, posteriormente, ayudar al desarrollo de los países de menores recursos.

Las transformaciones del sistema mundial que se han sucedido desde entonces tornan obsoletas y disfuncionales tanto las estructuras como las políticas y la distribución de poder en dichas organizaciones. En la actualidad, a los países en desarrollo y las economías en transición les corresponde cerca de la mitad del PIB mundial; acogen en su seno a las economías más dinámicas y detentan casi dos tercios de las reservas financieras internacionales (Buirra, 2005: 1). Pese a ello, se encuentran marginalizados de los procesos de decisión en el sistema financiero internacional. Se mantiene así el poder de decisión y la orientación de las políticas en manos de un reducido grupo de potencias y países desarrollados.

Por una parte, las organizaciones económicas mundiales reflejan las dinámicas de las relaciones de poder existentes entre sus estados miembros. Por lo tanto, al considerar los objetivos y actividades que esas organizaciones llevan a cabo, debe tenerse en cuenta a estos últimos. Además, al poseer personalidad jurídica internacional, recursos y autoridades propias, los organismos se convierten en entes que adquieren grados variables de independencia frente a sus miembros.

Asimismo, se ha señalado la posibilidad con que cuentan estos organismos de actuar como instrumentos para la reorganización de los estados bajo una lógica que supedita la razón de Estado a otras lógicas (Bourdieu, 2002). De esa manera, el acuerdo que debe alcanzarse en cada caso entre el gobierno y su sociedad en materia de política económica externa estaría fuertemente influenciado tanto en el terreno concreto como en el simbólico.

En atención a lo expuesto, en el presente artículo, que construye una síntesis informativa sobre una investigación de mayor aliento (Moneta, 2005), se comentará el rol de estas organizaciones como agentes capaces de generar, socializar e imponer visiones y normas que procuran modelar el comportamiento de los estados nacionales en distintas dimensiones, circunscribiéndose el análisis al campo financiero y comercial. Un segundo propósito es contribuir a la identificación de criterios y medidas que podrían resultar adecuadas para la acción estratégica de Argentina/MERCOSUR y los restantes países de América Latina, en el marco de la puesta en marcha de una nueva economía política del Sur hacia el Norte.

EL PAPEL INTELECTUAL Y OPERATIVO DE LOS ORGANISMOS ECONÓMICOS MULTILATERALES EL CASO DEL BANCO MUNDIAL

Cabe considerar, a modo de ejemplo, el papel del Banco Mundial como *promotor intelectual*, dotado de una fuerte capacidad de modelar la visión que sobre el pensamiento económico mantienen los países en desarrollo.

El BM goza de una posición única en términos de dotación de recursos intelectuales y financieros y capacidad de difusión, si se lo compara con la que detentan las universidades y centros de investigación (en particular, los correspondientes a las regiones en desarrollo). Emplea entre 900 y mil economistas profesionales y cuenta con un presupuesto de investigación anual superior a los 25 millones de dólares estadounidenses. Además, posee cerca de otros 3 mil profesionales de diversas áreas y mantiene vínculos casi permanentes con las principales universidades y centros de investigación del mundo. Asimismo, los programas de préstamo del BM (del orden de los 20 mil millones de dólares anuales, como base) ofrecen un campo de aplicación concreto –los países receptores– del pensamiento elaborado por la organización.

El BM participa en la generación de ideas de numerosas maneras –estableciendo la agenda de discusión por medio de las investigaciones realizadas; incorporando y organizando los datos y determinando cuáles son las opciones que surgen de sus propias prácticas. Este es el caso del liderazgo intelectual del Banco Mundial con respecto a la concepción y puesta en práctica del “ajuste estructural y la estabilización” (Stern y Ferreira, 1997: 537-547).

El BM puede, por ejemplo, ayudar a establecer centros de investigación económica en los países de Asia, África o América Latina, y avanzar en convenios de cooperación con otros ya existentes; entrenar investigadores y funcionarios de gobierno y diseminar, en términos relativamente masivos, sus productos por vía de sus publicaciones.

A la vez, al examinar algunos de los temas que concitan la preocupación de los investigadores del Banco, así como la orientación que este imprime a su visión sobre el desarrollo, se observa la incidencia que adquiere en su tratamiento la gran concentración de investigadores de mayor nivel en el campo económico y al interior de este, con un fuerte predominio de graduados de universidades estadounidenses (Stern y Ferreira, 1997: 586-587). Existe, además, una clara asimetría en el reclutamiento, en favor de recursos humanos formados en los países más desarrollados en detrimento de los provenientes de países en desarrollo.

Otro factor a tener en cuenta es la influencia que alcanzan en la determinación de la agenda de investigación, y en el curso que adopta la misma, los directores de los departamentos de investigación. En muchos

casos, estos se transfieren de una a otra organización (como por ejemplo Anne Krueger, que ocupó el cargo de directora de Investigación en el BM y posteriormente se desempeñó como la segunda autoridad del FMI).

Este importante predominio de funcionarios y especialistas que han desarrollado sus estudios y experiencias de vida en Estados Unidos conforma una vía (consciente e inconsciente, según los casos) de transmisión de la visión y valores estadounidenses al conjunto mundial. Se contribuye a generar así un pensamiento muy homogéneo, que arrastra en su concepción y práctica una visión particular, no necesariamente aplicable a la enorme diversidad de casos que se presentan. Esta situación constituye un obstáculo a la necesidad de contar con perspectivas más plurales que, si bien exigen un tratamiento más complejo, representan un mayor grado de acercamiento a la diversidad de situaciones, visiones y prácticas que encierra el mundo.

GOBERNABILIDAD EN LAS ORGANIZACIONES FINANCIERAS Y COMERCIALES MULTILATERALES

Las estructuras de decisión del BM, el FMI y la Organización Mundial del Comercio (OMC) se hallan sometidas a crecientes presiones para su reforma por parte de un amplio espectro de los actores del sistema global. En ese contexto, distintos factores limitan sustantivamente las posibilidades de que tales reformas se lleven a cabo en plazos y con contenidos adecuados para Argentina y las restantes naciones latinoamericanas. Entre ellos, cabe destacar los correspondientes al papel que desempeña EE.UU. en ese ámbito, en su carácter de potencia hegemónica, y la presencia de actores trans y subnacionales (como por ejemplo empresas transnacionales, bancos, grupos financieros) que operan en favor de la reificación del mercado. Estos últimos también cuentan con la capacidad de incidir significativamente en el ideario y la acción de esas organizaciones.

En tal contexto, las agendas de gobernabilidad –aún plenamente jerárquicas (establecidas desde la cúpula del poder hacia abajo)– mantienen como hilo conductor un supuesto: organizar la conducción de los asuntos mundiales privilegiando los criterios de efectividad, eficiencia y mercado. Por el contrario, una parte sustantiva de los gobiernos y de la sociedad mundial considera que esa conducción debe ser concebida y puesta en marcha a partir de los criterios de representación equilibrada, equidad y “desarrollo sustentable y humanista” (Higgott, 2004: 7).

Hasta ahora, los países en desarrollo no han logrado –aunque se ha iniciado un progreso en tal sentido, gracias a esfuerzos coordinados en marcha desde las últimas décadas– superar la situación de “tomadores de reglas”, y no son capaces todavía de actuar como “co-hacedores” de las mismas (Hurrell y Woods, 1998).

EL PAPEL DE EE.UU. EN LA EVOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ECONÓMICAS MULTILATERALES

En puja con el pensamiento de sus aliados, EE.UU. logró plasmar su propia concepción de las instituciones internacionales para la gestión económica global en los acuerdos de Bretton Woods (Aglietta y Moatti, 2000). Las organizaciones fueron vinculando gradualmente a todos los restantes estados del sistema, pero la potencia hegemónica sólo se auto-compromete en la medida en que le resulta conveniente (Higgott, 2004: 13). Tales organizaciones surgieron así como producto de un compromiso institucional que incorporaba los recursos, el poder, los intereses y valores de EE.UU. y cuotas mínimas de organización y keynesianismo por parte de los aliados europeos.

En dicho marco, dadas las diferencias de los procesos de decisión y estructura institucional en el FMI y el BM –que, al contar con un sistema de voto ponderado a partir de los aportes de capital, permiten en la práctica a EE.UU. ejercer un veto–, el control estadounidense ha sido más amplio y confiable para la superpotencia que el que había podido ejercer primero en el GATT y luego en la OMC.

Décadas más tarde, problemas inherentes a las medidas conscientemente adoptadas por EE.UU. y el grupo de países más desarrollados al desregular los movimientos de capital incorporaron una alta volatilidad en los mercados financieros y generaron profundas e inesperadas crisis; tales eventos sacudieron al sistema mundial a lo largo de las décadas del ochenta y noventa, señalando claramente la necesidad de introducir reformas en ese sector.

La reforma del sistema de tasas fijas, a principios de los años setenta, representó un importante cambio de funciones para el FMI. Gradualmente, en los años posteriores se percibieron las consecuencias: en la medida en que se presentaba un mayor número de fuertes crisis financieras, EE.UU. comenzó a utilizar al Grupo de los Siete (G7) como instrumento para estabilizar la economía global. Dicha circunstancia implicó cierta marginalización del Fondo, además de establecer públicamente –si ello era necesario– que el estatus y nivel de la organización dependía, en gran medida, del uso que EE.UU. hiciera de ella (Higgott, 2004: 15). En tal contexto, el FMI encuentra una nueva tarea: convertirse en uno de los guías y mecanismo de evaluación de las conductas macroeconómicas de los países en desarrollo, juzgadas a partir de los parámetros de la economía neoclásica.

Este cambio tuvo profundas consecuencias en el modo en que se concibió y puso en práctica la gobernabilidad. Se la entendió como la afirmación de los criterios de efectividad y eficiencia en el manejo de los bienes públicos globales, con la idea de obtener una solución colectiva a los problemas; implicando mayor transparencia, *accountability* y representación.

En este marco, la continua presión ejercida por EE.UU. para modificar la orientación de las tareas del FMI y el BM, de manera tal que contribuyeran a la difusión e imposición del ideario neoliberal, parece contar, a primera vista, con el fuerte y homogéneo apoyo del resto de los países desarrollados. No obstante, tal visión corresponde fundamentalmente al eje anglosajón, pero no es plenamente compartida por Europa continental ni Asia del Pacífico (Moneta, 2004; 2005), que apoyan ciertos parámetros pero no mantienen una relación de “alineamiento automático” con EE.UU. En la mayor parte de ambos continentes, las sociedades añoran sus respectivos modelos de “Estado de Bienestar” y “Estado desarrollista” (Albert, 1991; Stiglitz, 2002; Moneta, 1990; Higgott, 2004: 15) o, con mayor precisión, lo que queda de estos modelos tras las profundas modificaciones a las que debieron someterse bajo los paradigmas del modelo neoliberal vigente. Por cierto, y mucho menos aún, tampoco comparten esta visión América Latina y las restantes regiones en desarrollo.

Por lo expuesto, es necesario tener en cuenta la posición de los países donantes y que aportan capital (por ejemplo, Japón, países de la Unión Europea y estados petroleros de Medio Oriente). Estos se hallan insatisfechos frente a las imposiciones unilaterales por parte de la superpotencia y ante su relativamente baja capacidad propia de imposición de políticas en el seno de las organizaciones financieras multilaterales. A ese factor deben sumarse las *potencias emergentes* (China, India, Brasil y Sudáfrica, entre otras) que también desean tener una mayor presencia y capacidad de influir en las decisiones.

Esta situación merece ser considerada con especial atención por parte de Argentina/Mercosur y el resto de la región, ya que si bien muchos elementos de la economía neoclásica han recibido una alta aceptación en el mundo desarrollado, los límites de ese paradigma y la forma y contenido de las relaciones Estado-sociedad-mercado presentan sustantivas y muy concretas diferencias. El conocimiento detallado de ellas ofrece espacios de incursión estratégica en el marco de las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales.

En esencia, la situación ha sido planteada por Ruggie (1982) y Higgott (2004) del siguiente modo:

- Hasta el final de la Guerra Fría, EE.UU. estuvo dispuesto a tolerar distintas políticas económicas en la medida en que estuvieran vinculadas al paradigma liberal. En los años posteriores, su actitud se endurece ante la gravedad de las sucesivas crisis financieras.
- El enfoque unilateralista de EE.UU. se institucionaliza cuando, tras la crisis asiática, condiciona su aporte de recursos al FMI a la creación de la Comisión Asesora de las Instituciones Financieras

Internacionales, que tiene como una de sus misiones evaluar las estructuras y actividades del Fondo y el BM. Las conclusiones de los estudios de esta comisión señalaron que EE.UU. debía mantener políticas “duras” en esas organizaciones (Woods, 2001). También puede citarse el Informe de la Comisión Meltzer, preparado por el Congreso estadounidense en 1999, que resultó fuertemente crítico a la actividad de tales instituciones (Bridgerman, 2001).

- Como es dable observar en los años siguientes, EE.UU. ha continuado incrementando su capacidad de imponer el rumbo y afectar las decisiones en el seno del FMI, aun en oposición a sus socios desarrollados (tal es el caso de la evolución posterior a la crisis argentina de 2001, en cuanto a la renegociación de la deuda externa y las relaciones de nuestro país con el Fondo).

En suma, lo expuesto remite a la afirmación previa con respecto a los límites del compromiso que asume EE.UU. con las organizaciones económicas internacionales. Mientras se desempeñen en forma acorde con sus intereses, el apoyo (que puede ser más o menos crítico, según los casos) será otorgado. En la medida en que, por razones internas o externas a ellas, se separen de la línea esperada por EE.UU., este intentará imponer su voluntad, tanto en su seno como por vías externas.

LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

La OMC presenta una estructura de decisión y participación de rasgos distintos a las anteriores. En su carácter de organización intergubernamental regida por “un país, un voto”, la capacidad de ejercer influencia en su seno en forma directa por parte de la superpotencia es menor.

Desde el punto de vista de la evolución histórica GATT-OMC, las profundas modificaciones en la estructura del comercio internacional (rápido incremento de los servicios; revolución tecnológica en la TIC; modificaciones del comercio de manufacturas y el sector agrícola; transferencia gradual del centro de gravedad de los flujos de comercio de la dimensión Norte-Norte a la Norte-Sur y, actualmente, con procesos de relocalización Sur-Sur) contribuyen a modificar sustancialmente el campo de acción y el tipo de requerimientos necesarios para un buen funcionamiento del régimen del comercio internacional. En ese marco, la percepción de importantes actores y sectores políticos internos en EE.UU. es que el país se había abierto más de lo conveniente en relación con sus socios comerciales y que sólo la acción unilateral podía compensar esas desventajas en el marco del GATT (Elliot y Hufbauer, 2001).

Así, a partir de 1985, se pone en marcha una política de *unilateralismo asertivo*, destinada a abrir los mercados (Japón, por ejemplo) ante

una economía estadounidense que presentaba enormes déficits en la balanza comercial. En el campo multilateral, dicha política fue acompañada por la promoción ante sus socios de la necesidad de avanzar en una nueva ronda multilateral (que luego fuera la denominada Ronda Uruguay). Como es de público conocimiento, esa Ronda dio lugar a la creación de la OMC, con nuevos acuerdos en el comercio de servicios (GATS), propiedad intelectual (TRIPS) y mecanismos de solución de diferendos, que EE.UU. consideraba convenientes para superar los problemas anteriores (Higgott, 2004).

Sin embargo, las cosas no funcionaron completamente como dicho país esperaba. La OMC podía ahora incursionar en las políticas económicas de los países miembros –incluyendo EE.UU.– mediante el nuevo mecanismo de solución de disputas, entre otros medios. Así, EE.UU. vio con estupor que perdía casos en el seno de la OMC (por ejemplo, presentación de la UE contra subsidios de EE.UU. a sus exportadores, con sanciones de compensación del orden de los 4 mil millones de dólares en marzo de 2004, seguida por una resolución favorable a Brasil por los apoyos ilegales prestados por EE.UU. a su industria del algodón). Estos sucesos generaron una creciente presión en el gobierno y el Congreso estadounidenses, que alegaban que los EE.UU. pertenecían a una organización que, según su visión, coartaba la libertad de maniobra del país. Los sucesivos contratiempos de las reuniones ministeriales de Seattle en 1999 y Cancún en 2003 (Elliot y Hufbauer, 2001) no hicieron más que agregar tensiones internas entre el Ejecutivo y el Congreso con respecto a la política económica internacional estadounidense y el papel de la OMC.

Por último, las situaciones que devienen de los abruptos cambios en el contexto de la seguridad internacional y el predominio asignado a las políticas de lucha contra el terrorismo constituyen otro factor que incide en el campo económico internacional de distintas maneras. Así, por ejemplo, el renovado énfasis que EE.UU. otorgó a las negociaciones de carácter bilateral con regiones o grupos de países a partir de los problemas de la Ronda Doha va acompañado de un riguroso conjunto de criterios para elegir a los países con los cuales se establecerán Tratados de Libre Comercio (TLC). En ese grupo de requisitos se incluyeron condicionantes relativos a la política exterior y la seguridad (Schoot, 2004). En todos los casos, además, EE.UU. utiliza las negociaciones para incorporar nuevas reglas en áreas clave para sus intereses económicos (inversiones, propiedad intelectual y liberalización de los servicios, entre otras) (World Bank, 2004).

Varias conclusiones surgen de los puntos considerados en este trabajo.

- EE.UU. ha prestado mayor o menor apoyo a los organismos económicos multilaterales en función del grado y la forma en que estos satisficieran sus intereses.
- En consecuencia, la evolución de tales organismos se halla fuertemente influenciada por la posición que la superpotencia adopte a ese respecto. En dicho marco, debe tenerse en cuenta que sus intereses son dinámicos y pueden variar tanto en el *fervor ideológico* como en la forma y grados de expresarlos en la política económica externa de EE.UU. (por ejemplo, diferencias entre la administración Clinton y la administración Bush).
- Una modificación de las tendencias actuales en favor de posiciones más moderadas por parte de la superpotencia puede presentarse por la combinación de distintos factores: cambios de administración o de sus posiciones (en virtud de factores internos y/o externos); en el mediano plazo, cambio de la actual distribución de poder en el sistema global (teniendo en cuenta tanto a los actores estados como a los transnacionales y no gubernamentales); surgimiento de modelos o mecanismos alternativos de conducción del sistema financiero económico mundial, capaces de superar las actuales contradicciones y límites para alcanzar un manejo que satisfaga el mínimo común compartido de todos los actores y no sólo de un reducido número de ellos.
- Una estrategia necesaria para los países en desarrollo (pero que también interesa a grandes potencias y actores medianos en el sistema internacional) se centra en las numerosas reformas que es preciso llevar a cabo en estas organizaciones para generar condiciones más democráticas y plurales (en términos de encuentro cooperativo de visiones). Se trata de asegurar condiciones de funcionamiento que contribuyan efectivamente a satisfacer intereses centrales de distintos grupos de actores intervinientes en forma directa e indirecta en el plano internacional y transnacional.

Las siguientes son algunas de las medidas que podrían ser adoptadas para mejorar la gobernabilidad de las organizaciones económicas y financieras internacionales.

- Argentina/Mercosur y el resto de América Latina, en coordinación con otras regiones en desarrollo, necesitan mantener una posición constante en cuanto a que las políticas del FMI y el BM no constituyen modelos mundiales para el desarrollo.
- En este contexto, la idea de transformar al BM en un banco de conocimiento destinado a erigirse en una matriz única sobre los

enfoques para el desarrollo no puede ser aceptada. En ese sentido, se cuenta con el apoyo no sólo de los países en desarrollo, sino también de importantes segmentos de las sociedades de los países desarrollados.

- De igual manera, es preciso proseguir con los intentos de concertación internacional para modificar las líneas de orientación impuestas en los organismos económicos multilaterales a partir del Consenso de Washington y sus posteriores modificaciones.
- Se requiere continuar con los esfuerzos en pos de una reorganización del FMI, el BM y la OMC, de manera tal que el proceso de decisión sea más democrático y cuente con una mayor participación sustantiva de los países en desarrollo; que se reestructuren, cuando así corresponda, las representaciones por grupos de países y la participación de personal de los países en desarrollo; y que se modifiquen los criterios y normas que fortalecen las asimetrías actuales.
- En ese marco, el Comité Financiero y Monetario Internacional (disponiéndose de una adecuada reforma de sus estatutos), al contar con delegados de los países miembros, podría convertirse en el cuerpo gobernante de las instituciones financieras internacionales.
- La transparencia en los flujos de fondos debería ser fortalecida, al igual que el conocimiento de los criterios adoptados en las correspondientes decisiones de préstamos y asistencia.
- La acción del FMI, el BM y la OMC debe estar sujeta al derecho internacional, en particular, en cuanto corresponde al campo social.
- Conviene insistir en los esfuerzos para concertar la acción cooperativa entre los organismos financieros multilaterales y los del sistema de Naciones Unidas, de manera tal que esta última cuente con los recursos necesarios para su actividad.
- Tal como se propuso al considerar el caso de la OMC, se requiere examinar la viabilidad a mediano plazo del establecimiento gradual de un nuevo desarrollo institucional en esas organizaciones, que incluya un sistema horizontal, de jerarquía igualitaria, de mecanismos de regulación de diferendos en distintos ámbitos (financiero, comercial, cultural). Contaría con un ente superior para dirimir conflictos no resueltos al nivel de la red. Funcionaría a partir de los principios de igualdad de jerarquía e

importancia en cada una de las dimensiones que interactúan en las negociaciones internacionales.

- Pese a sus reconocidas dificultades, convendría que Argentina/Mercosur y América Latina realizaran el mayor esfuerzo posible para la creación de un fondo financiero regional (al cual podrían sumarse fondos externos), así como para llevar a cabo tareas concertadas de seguimiento, intercambio de información y cooperación financiera entre regiones en desarrollo.
- De igual manera, Argentina/Mercosur, en conjunto con otros países de la región, podría sumar esfuerzos para instalar en la agenda internacional el tema de las agencias de evaluación de riesgo financiero, con el propósito de ampliar su número y representación geográfica (hoy se encuentran compuestas por empresas de los países desarrollados o servicios nacionales de los mismos y ubicadas geográficamente en sus territorios).
- Considerando que la región no cuenta actualmente con credibilidad internacional por sí misma para crear ese tipo de agencias, el eje estratégico podría estar orientado a sumar voluntades con otras regiones en desarrollo, con el siguiente doble propósito: que países y agrupaciones importantes de Asia-Pacífico comenzaran a trabajar en el tema; que se organizaran agencias de evaluación de riesgo de carácter multinacional y regional (incluyendo a las regiones en desarrollo). En ambos tipos de entes podrían participar algunos actores del mundo desarrollado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, Michel y Moatti, Sandra 2000 *Del orden monetario a los desórdenes financieros* (Madrid: Akal).
- Albert, Michel 1991 *Capitalisme contre capitalisme* (París: Seuil).
- Bourdieu, Pierre 2002 "O poder simbólico" en Corbalán, María A. *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina* (Buenos Aires: Biblos).
- Bridgerman, Natalie 2001 "World Bank reform in the "post-policy era" en *Georgetown International Environmental Law Review* (Washington DC).
- Buira, Ariel 2005 *Reforming the governance of the IMF and the World Bank* (Londres: Anthem Press).

- Elliot, Kimberly y Hufbauer, Gary 2001 "Ambivalent multilateralism and the emerging backlash: the IMF and the WTO" en Stewart, P. y Forman, S. (eds.) *Multilateralism in US foreign policy. Ambivalent engagement* (Boulder: Lynne Rienner).
- Higgott, R. 2004 "Multilateralism and the limits of governance" en *Learning from crisis: where do we go for global governance?* (Buenos Aires: UNU-FLACSO).
- Hurrell, Andrew y Woods, Ngaire 1998 *Inequality, globalisation and world politics* (Oxford: Oxford University Press).
- Jacquet, Pierre; Pisani-Ferry, Jean y Strauss-Khan, Dominique 2005 "Comment gouverner la mondialisation?" en *Lettre de l'OFCE. Global Economic Prospects 2005* (Washington DC: World Bank) N° 205.
- Moneta, Carlos 1990 *El proceso de desarrollo de los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático. ¿Mitos o realidades?* (Caracas: SELA).
- Moneta, Carlos J. 2004 *Componente política exterior argentina, capacidad estratégica* (Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores) N° 5.
- Moneta, Carlos J. 2005 *Componente política exterior argentina, capacidad estratégica* (Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores) N° 8.
- Ruggie, J. 1982 "International regimes. Transactions and change: embedded liberalism in the post war international economic order" en *International Organisation*, N° 36.
- Schoot, Jeffrey 2004 "Assesing FTA policy" en World Bank *Global Economic Prospects 2005* (Washington DC).
- Stern, Nicholas y Ferreira, Francisco 1997 "The World Bank as intellectual actor" en Kapur, D.; Lewis, J. y Web, R. (eds.) *The World Bank. Its first half* (Washington DC: Brookling Institution Press) Vol. I.
- Stiglitz, Joseph 2002 *El malestar en la globalización* (México DF: Taurus).
- Woods, Ngaire 2001 "Who should govern the world economy? The challenges of globalisation and governance" en *Renewal*, Vol. 9, N° 2/3.
- World Bank 2004 *Global Economic Prospect 2005* (Washington DC).

SERGIO CESARIN*

CHINA Y AMÉRICA LATINA: AUGE Y CAÍDA DEL CONSENSO DE BEIJING Y EL CONSENSO DE WASHINGTON

INTRODUCCIÓN

China se encamina a convertirse en una potencia mundial con una avanzada economía. La transición desde una economía centralmente planificada dejó atrás la herencia del viejo sistema aprovechando la tradición mercantil china, la disciplina impuesta por el poder político, un contexto externo favorable, la consolidación de sectores reformistas y la estabilización interna luego de una década de agitación social. A pesar del tiempo transcurrido desde la fundación de la Nueva China (1949), los valores implementados por el socialismo no apagaron el espíritu de empresa y conquista, patrimonio del pueblo chino.

Las reformas de Deng Xiaoping abrieron las compuertas al desarrollo económico en una China atrasada tecnológicamente, transformando un régimen basado en la justificación ideológica en uno fundado en la competencia y pericia aplicadas a la administración económica. Los imperativos ideológicos no resultaron un impedimento

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Argentina). Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Pekín, República Popular China. Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Profesor de la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina y de la Universidad Torcuato Di Tella.

para lograr el esperado *salto adelante* hacia una economía industrial en el siglo XX y una tecnológicamente avanzada (*innovation led growth model*) en el siglo XXI.

Al imperativo estratégico impuesto por Deng durante los ochenta, se sumó en los noventa un horizonte de forzada marcha hacia la globalización, entendida como instrumento para profundizar el experimento de apertura económica y cambio social. Como resultado, China ganó un lugar de privilegio entre las naciones comercialmente más exitosas del mundo.

No cabe duda de que la situación hoy es mucho más favorable y positiva respecto de un modelo de economía centralmente planificada vigente hasta hace un cuarto de siglo (ver Anexo). Los pasos dados se han traducido en un crecimiento anual de la inversión externa directa (IED) del 22% entre 1984 y 2004; un comercio exterior que en 1978 totalizaba 25 mil millones de dólares, en 2004 trepó a 1,15 billones de dólares estadounidenses; y una sólida posición de reservas internacionales (800 mil millones de dólares en 2005) producto de la acumulación resultante de superavits comerciales. En 2004, China representó el 4,2% del producto mundial y el 6,5% de las exportaciones mundiales (fue el tercer exportador luego de Estados Unidos y Alemania); y por su PIB, ocupó el sexto lugar entre las diez principales economías del mundo.

En distintas dosis, América Latina y el Caribe (ALC) enfrentó los retos del nuevo orden político y económico internacional ingresando en la globalización con democracias establecidas luego de una *década perdida* y crisis de la deuda mediante, que pasaban a formar parte del pelotón de economías emergentes bajo la sugerentes líneas directrices del Consenso de Washington, legitimador de los predominantes enfoques económicos neoliberales. ALC y China convergían en la misma dirección en términos de políticas macroeconómicas: desregulación, apertura comercial, facilidades al capital externo (IE) y reestructuración del sector público-estatal conformaron los ejes de acción de dirigentes y planificadores.

Sin embargo, China contaba con ventajas respecto de ALC, y su experiencia no recorre el mismo sendero que nuestros países. Mayor autonomía decisoria, limitada capacidad de imposición por parte de EE.UU. de una agenda de políticas públicas (económicas), y el gradualismo y la secuencialidad diferencian la aproximación china hacia el capitalismo de mercado respecto de la experiencia vivida por la mayoría de los países latinoamericanos. La transformación del Estado, del sector industrial y la exposición a la economía mundial fueron cualitativamente distintas.

El papel del Estado no está en juego en el experimento chino, pero sí en ALC. Si en ALC se discute al Estado en sí, ello no ocurre en

China, donde –a lo sumo– se definen nuevos límites de su acción. De esta forma, en tanto China aplicó una proactiva política industrial, educativa y científico-tecnológica orientada a la transformación económica y creó nuevas firmas transnacionales (estatales), reorientando así las capacidades empresarias del Estado, en ALC los enfoques de política apuntaron a exigir el desmantelamiento de las firmas estatales y la privatización de servicios públicos.

El combate a la pobreza en China fue prioritario: gracias al crecimiento económico, las mejoras en el nivel general de vida permitieron rescatar a 300 millones de personas de los umbrales de pobreza; por el contrario, en ALC, uno de los más graves legados de la década fue el crecimiento de la pobreza y la marginación social. En China, los cambios económicos fueron acompañados por una reforma educativa que aunó inversión estatal en educación de alta calidad, infraestructura y optimización de ciclos innovación-producción. Para este proceso, China absorbía científicos (nacionales y extranjeros) del exterior; en el campo opuesto, ALC sufrió drenaje de cerebros y desinversión educativa, uno de los grandes errores cometidos que condiciona el presente y futuro regional.

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS: EL AUGE

El Consenso de Beijing y el Consenso de Washington no sólo tuvieron implicancias económicas, sino fundamentalmente políticas; las relaciones de poder y diagrama de intereses en China y ALC experimentan notables cambios durante los noventa, como resultado de las reformas introducidas (Cooper Ramo, 2004). El Consenso de Beijing y el Consenso de Washington coinciden en tanto responden a nuevos incentivos exógenos relativos a nuevos equilibrios globales; atienden a los cambios producidos en la geografía económica mundial; son impulsados por elites tecnocráticas con visiones modernizantes; suponen rediseño institucional sobre la base de los cambios en las funciones del Estado y el gobierno; y promueven procesos de reestructuración industrial (privatización total o parcial de activos estatales) y apertura al capital externo.

Tanto para China como ALC, la globalización presentó desafíos y oportunidades. Entre los primeros, ampliar y profundizar la agenda de reformas económicas, alentar el crecimiento mediante altas tasas y captar capitales de inversión aplicados a reconversión industrial y expansión del comercio. En este orden, varios indicadores corroboran las tendencias. La caída de barreras al comercio en China y ALC dieron por resultado la reducción de los promedios arancelarios. En el caso de China del 43,2% en 1992 al 10,4% en 2004, como resultado de las negociaciones encaminadas a su ingreso en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La transnacionalización económica es otro dato resultante de los procesos descritos. En China, la propiedad de activos en manos del Estado (empresas estatales o SOE's) disminuyó de un 80% en 1978 al 25% en 2003 y la participación de las firmas extranjeras (FIEs) sobre el total de exportaciones aumentó del 17 al 52% en dicho período. Un proceso similar se verifica en ALC, entre 1995 y 2000, el porcentaje de participación de filiales de empresas extranjeras sobre las exportaciones totales aumentó del 14 al 29% en Argentina, del 18 al 21% en Brasil, del 16 al 28% en Chile, y del 15 al 31% en México (UNCTAD, 2004a).

La transformación industrial y su secuela en el campo comercial externo aportan distintos resultados en China y ALC. Pese a las mejoras tecnológicas introducidas y los incentivos otorgados al sector exportador manufacturero, las economías latinoamericanas dependen de sus colocaciones de *commodities* y materia primas; en tanto, China basa su competitividad internacional en la venta de manufacturas de medio y alto contenido tecnológico.

Sin embargo, los costos también se han hecho presentes. La crisis del Estado de Bienestar es un rasgo común entre ALC y China. El menú de políticas contenidas en el Consenso de Washington y el Consenso de Beijing implicaba asumir riesgos no calculados sobre la crisis del Estado de Bienestar y cesión al *mercado* de instrumentos aplicados a la redistribución de la riqueza. En los noventa, el sistema médico corporativo chino fue desmantelado, por lo que los costos de salud debieron ser financiados por familias e individuos que, en algunos casos, habían dejado de formar parte del mercado laboral. La desaparición de subsidios, asignaciones preferenciales y la privatización de servicios de salud redujeron las oportunidades de acceder a planes de salud por parte de la población con menores recursos. Similar proceso verifican los países latinoamericanos, en donde la reducción de las funciones básicas del Estado desgarnece a los sectores más vulnerables y deja sin cobertura (intemperie social) a los desplazados del sector público.

La reestructuración del sector estatal refleja un giro histórico en la economía política de China. Durante cuatro décadas –y por la mayor parte de la era de reformas– los trabajadores urbanos constituían una clase política y social privilegiada, pero no escaparon a las reformas introducidas en el sector industrial. La señal más clara fue el rápido crecimiento del desempleo, como en ALC. Si bien cifras oficiales estipulan para China una tasa del 4,3%, se estima que con 150 millones de trabajadores rurales excedentes, se ubica en el 11% real.

Pese a las transformaciones apuntadas, el imperativo del crecimiento económico no sofocó la disconformidad social en ascenso. En China, las expectativas políticas de la sociedad acalladas a fines de los ochenta debían ser canalizadas hacia la transformación económica: si

el sentimiento de pérdida selló en 1989 el dique político y la participación social en la toma de decisiones públicas, no debía ocurrir lo mismo con las oportunidades económicas. Para ello, la mejor solución era crecer, y rápido. Una tendencia parecida se observa en ALC, donde los países abrazan la globalización casi como una tabla salvadora luego de la *década perdida*.

LAS TENSIONES DEL PRESENTE: CAÍDA Y CRISIS DE LOS CONSENSOS

Si bien cuantitativamente los resultados son evidentes, las tensiones generadas por el modelo de rápida apertura produjeron aumentos en los niveles de conflictividad social. Desde este punto de vista, ALC y China comparten hoy similares escenarios de tensión y urgencias políticas (Zheng, 2005). Cuestionamientos al legado de los noventa y el resurgimiento de un *pensamiento de izquierda* en China, crítico de lo actuado, se emparentan con la reaparición del neo-progresismo latinoamericano, expresado en gobiernos de centroizquierda.

Nuevos perfiles de liderazgo, surgidos ante la crisis de expectativas en ALC, y una dirigencia china más comprometida con la cuestión social informan sobre la evolución de agendas sociales políticas y económicas divergentes de las seguidas en la pasada década. En ambas partes, se imponen cambios en las prioridades de política económica y se ubican en el centro de la agenda pública debates sobre redistribución del ingreso y políticas que moderen los impactos sociales del ajuste económico. Cómo regular el conflicto social es uno de los principales interrogantes que hoy comparten China y ALC en plena retirada del Consenso de Beijing y el Consenso de Washington.

Las manifestaciones se multiplican. La movilización social contestataria en el ámbito urbano y rural y la franca expresión de la disidencia política tensionan el escenario interno. Ante estas circunstancias, ALC y China se observan mutuamente: si la experiencia china resulta aleccionadora en cuanto a –por ejemplo– las expectativas sobre recuperación del rol protagónico del Estado en la economía, para China la experiencia latinoamericana constituye una alternativa sociopolítica negativa para su futura ecuación crecimiento-redistribución.

El actual momento político y económico en China reactualiza viejos debates. La dirigencia política admite que atraviesa un difícil período de transición y que es necesario combatir la corrupción, fuerza hostil que erosiona la legitimidad social del partido gobernante. Asimismo, las reformas institucionales prodemocráticas deben ser atendidas mediante una mayor cesión de espacios al pensamiento crítico, así como la canalización y satisfacción de las demandas por parte de actores sociales (profesionales, trabajadores, campesinos y empresarios)

que pugnan por mayor libertad de expresión, garantías individuales y la confirmación de un rumbo político orientado hacia la participación ciudadana en la definición de políticas públicas.

Como en ALC, la preocupación central en China es la gobernabilidad. En este sentido, académicos e intelectuales debaten cambios en el sistema legal, diseño institucional y ajustes en las tareas del partido y el gobierno. Una dinámica social y nuevos intereses son considerados en el diseño de políticas que moderen los rasgos negativos de la herencia dejada por el acelerado proceso de apertura. Intereses conflictivos públicos, privados, provinciales, municipales, rurales y urbanos pugnan por estar representados en las decisiones gubernamentales. Aunque una clase media profesional recién comienza a desprenderse de la seguridad que brinda la burocracia estatal, está informada y es consciente de sus derechos económicos.

LOS EFECTOS COLATERALES

La cuestión social en China ha pasado a ser determinante en la agenda de políticas de la actual dirigencia desde el mismo momento de su ascenso al poder. Según lo han definido los dirigentes chinos, la agenda de políticas públicas atiende prioritariamente el frente rural. Los informes del Comité Central sugieren que la inestabilidad rural es una seria preocupación. Las tensiones resultantes del alza de impuestos, el aumento en los precios de insumos de producción, negativas expectativas sobre mejoras en los ingresos, corrupción gubernamental (Yan, 2005) e indefinición sobre cuestiones relativas a la propiedad de la tierra han aumentado la tensión en áreas rurales.

Para la dirigencia encabezada por Hu Jintao, cuestión social es igual a cuestión rural, equiparando la mejora de la situación de los campesinos con la estabilidad interna. El 63% de la población china aún habita en áreas rurales, y la historia es rica en levantamientos campesinos. Recuperar espacios de prestigio y poder perdidos por el partido significa renovar la alianza social que legitima su permanencia en el poder, siendo esta una variable aún más determinante que el impulso económico. La situación de millones de campesinos enfrenta a las autoridades con dos dilemas centrales: la cuestión de la propiedad de la tierra y la institucionalización de los derechos de propiedad basados hoy en el uso del recurso, pero no en su pleno dominio y libre disponibilidad. El agravamiento de la ecuación medioambiental va de la mano de conflictos sociales. En 2004, técnicos del Banco Mundial (BM) advirtieron a las autoridades chinas sobre la agudización de los enfrentamientos entre sectores agrícolas y urbano-industriales por el acceso al agua.

El contraste entre el desempeño económico de China y los problemas de desigualdad social es materia de distintos estudios e informes

por parte de organizaciones internacionales y agencias gubernamentales chinas. En septiembre de 2005, la prensa estatal divulgó un informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que admite la peligrosidad de la alarmante brecha entre ricos y pobres. El reporte utiliza estadísticas de las Naciones Unidas (PNUD, 2004) según las cuales el 20% de la población más pobre percibe sólo el 4,7% de los ingresos totales, mientras el 20% más rico dispone del 50%. Ello implica que la clase alta china sería unas diez veces más rica que la clase baja. Según el BM, China es la sociedad más desigual de Asia, y el Coeficiente de Gini ha pasado del 24,6% en 1990 al 44% en 2005.

Un informe del gobierno chino reconoce que una de las principales causas de la desigualdad es la falta de oportunidades para los desfavorecidos; por ejemplo, las dificultades en el acceso a educación (superior), trabas para emigrar a las ciudades, empleos de menor calidad y salarios de subsistencia. Las diferencias de ingresos por habitante son notables al comparar el nivel de vida en ciudades como Shanghai o Beijing (equiparable al de otras grandes ciudades de Occidente) con el de campesinos o millones de migrantes internos que acuden a las urbes en busca de trabajo.

China es el país que mayor crecimiento económico experimentó durante las dos últimas décadas, sin embargo, las desigualdades existentes en materia de salud elevan la tasa de mortalidad infantil al 30‰, una de las más altas entre los países de desarrollo humano medio. La crisis del Estado de Bienestar durante los noventa agudizó los problemas. La privatización de servicios médicos y prestaciones hospitalarias ocasionó la crisis del sistema público de salud y el aumento de la población sin cobertura. A ellos se suma la carencia de médicos con avanzados conocimientos, la dispersión de enfermedades infecciosas en el campo, el deterioro de la calidad del agua y la lenta adopción de avances en medicina occidental aplicables a la medicina tradicional china en sus actividades curativas.

El número de personas sin seguro médico pasó del 68% de la población total en 1993 al 81% en 2003. Para enfrentar los problemas, las políticas del gobierno atienden a mejorar el equipamiento de los hospitales públicos y centros de salud, ampliar el financiamiento del sector público y extender las prestaciones a hogares pobres. Si bien la reducción de la pobreza es una asignatura aprobada por China, su crecimiento en áreas urbanas es otra variable preocupante: ha pasado del 2,5% en 1999 (11 millones de personas) al 4% en 2003 (23 millones).

Ante este cuadro, el XI Plan Quinquenal (2006-2010), el primero aprobado por *la cuarta generación de dirigentes*, reorienta prioridades. Sus directrices indican objetivos tendientes a moderar la inequidad y reducir la brecha de ingresos. El concepto de *sociedad armoniosa* así lo

expresa: la idea es garantizar estabilidad para el desarrollo, adaptando las metas de crecimiento económico a determinantes sobre distribución equitativa de las cargas y beneficios. La dirigencia china ha puesto el eje de la acción de gobierno hasta el año 2010 en consignas tales como *políticas orientadas a la gente* o los *cinco equilibrios*: entre desarrollo interno y apertura externa, entre las áreas geográficas del interior y la costa este, la economía rural y la urbana, la sociedad y la naturaleza (principio del desarrollo sostenible) y entre la naturaleza y los seres humanos, apelación común a la idiosincrasia china que expresa respeto por el medio ambiente, pero que en términos prácticos apunta a mejorar la situación de las personas frente a enfermedades, pandemias y catástrofes naturales (deterioro de la calidad del agua, inundaciones, contaminación)¹.

El plan demuestra la persistencia de fuerzas reformistas moderadas en el seno del gobierno, la atención sobre la dimensión social del crecimiento económico y un radical cambio de enfoque respecto de los dictados del noventa: del axioma *volverse rico primero* (Deng) a la *prosperidad común*. Las prioridades políticas apuntan al *desarrollo sostenible* por sobre el *índice de crecimiento* (Bustelo, 2005). El agotamiento de los recursos (a pesar de una estancada tasa de crecimiento poblacional) y la lucha contra la corrupción que inhibe procesos de inversión y aumenta la desconfianza de la población en sus dirigentes constituyen otros puntos importantes en la plataforma política del partido gobernante.

CONCLUSIONES

Existen coincidencias entre el *pensamiento sobre la crisis* en ALC y la crisis de pensamiento en China aplicada a resolver los nuevos dilemas con viejas recetas. Los planificadores chinos son conscientes de la necesidad de reorientar la estrategia de desarrollo y enfrentar los desafíos sociales y tensiones derivadas del crecimiento inequitativo. Por otra parte, admiten la necesidad de fortalecer las capacidades administrativas del Estado mediante prácticas institucionales que reduzcan la discrecionalidad individual y aumenten los niveles de transparencia con el objetivo de reducir la corrupción en cuadros de gobierno. Interrogantes y desafíos que también enfrenta ALC, que apuntan a garantizar la estabilidad interna.

China es un socio económico importante de ALC, con el que comparte similares experiencias y preocupaciones; entre ellas se destacan la necesidad de ajustar el rápido crecimiento económico a las

¹ Precisamente, el Segundo Teorema del Consenso de Beijing demanda un modelo de desarrollo en el que sustentabilidad y equidad sean prioritarias (Hussain, 2005: 12).

expectativas sobre desarrollo y regulación de las tensiones sociales. Preocupaciones compartidas pueden dar lugar a soluciones compartidas. En consecuencia, una agenda de investigación común que contemple estos acuciantes temas sería ampliamente bienvenida por académicos de ambas partes.

BIBLIOGRAFÍA

- Bustelo, Pablo 2005 *China 2006-2010: ¿hacia una nueva pauta de desarrollo?* (Madrid: Análisis).
- CEI-Centro de Economía Internacional 2005 "Series estadísticas", Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.
- Cesarín, Sergio y Moneta, Carlos 2002 *China, perspectivas del presente, desafíos del futuro* (Buenos Aires: EDUNTREF).
- Cesarín, Sergio y Moneta, Carlos 2005 *China-América Latina, nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo: ¿una nueva Ruta de la Seda?* (Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe).
- Cooper Ramo, Joshua 2004 *The Beijing Consensus* (Londres: The Foreign Policy Centre).
- Hussain, Athar 2005 "Repairing China's social safety net" en *Current History* (Nueva York) septiembre.
- IDB-Interamerican Development Bank 2004 *The emergence of China: opportunities and challenges for Latin America and the Caribbean* (Washington DC: IDB).
- Kuwayama, Mikio 2001 "Search for a new partnership in trade and investment between Latin America and Asia Pacific" en *Occasional Paper*, N° 12, noviembre.
- PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo de hoy* (Nueva York: PNUD).
- SELA/BID/INTAL 1999 *Relaciones América Latina y el Caribe con Asia Pacífico 1997-1998* (Buenos Aires: Corregidor).
- UNCTAD 2004a *Prospects for foreign direct investment and the strategies of transnational corporations, 2004-2007* (Nueva York/Ginebra: Naciones Unidas).

UNCTAD 2004b *World Investment Report* (Ginebra: Naciones Unidas).

Wilhelmy, Manfred; Olmos, Pilar y O'shea, Luz (eds.) 1998 *América Latina y Asia Pacífico: oportunidades ante la crisis* (Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales/Universidad de Chile/Fundación Chilena del Pacífico).

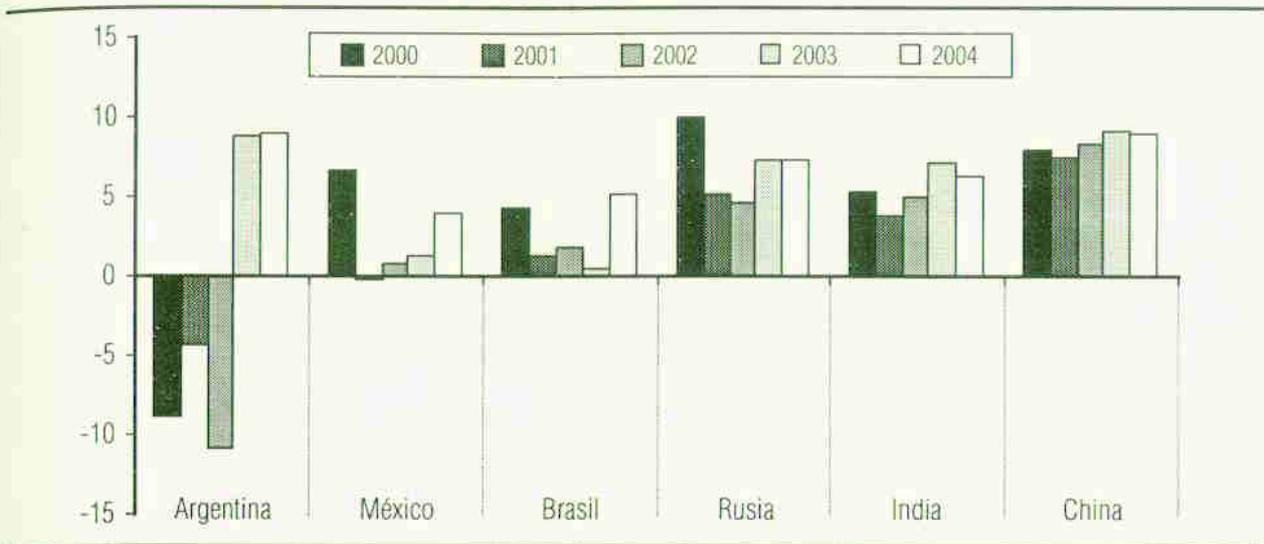
Yan, Sun 2005 "Corruption, growth, and reform: the Chinese enigma" en *Current History* (Nueva York) septiembre.

Yongzheng, Yang *China's integration into the world economy: implications for developing countries* (Washington DC: FMI).

Zheng, Yongnian 2005 "Globalisation and state-society relations in China" en *Institute for Nacional Policy Research* (Taipei).

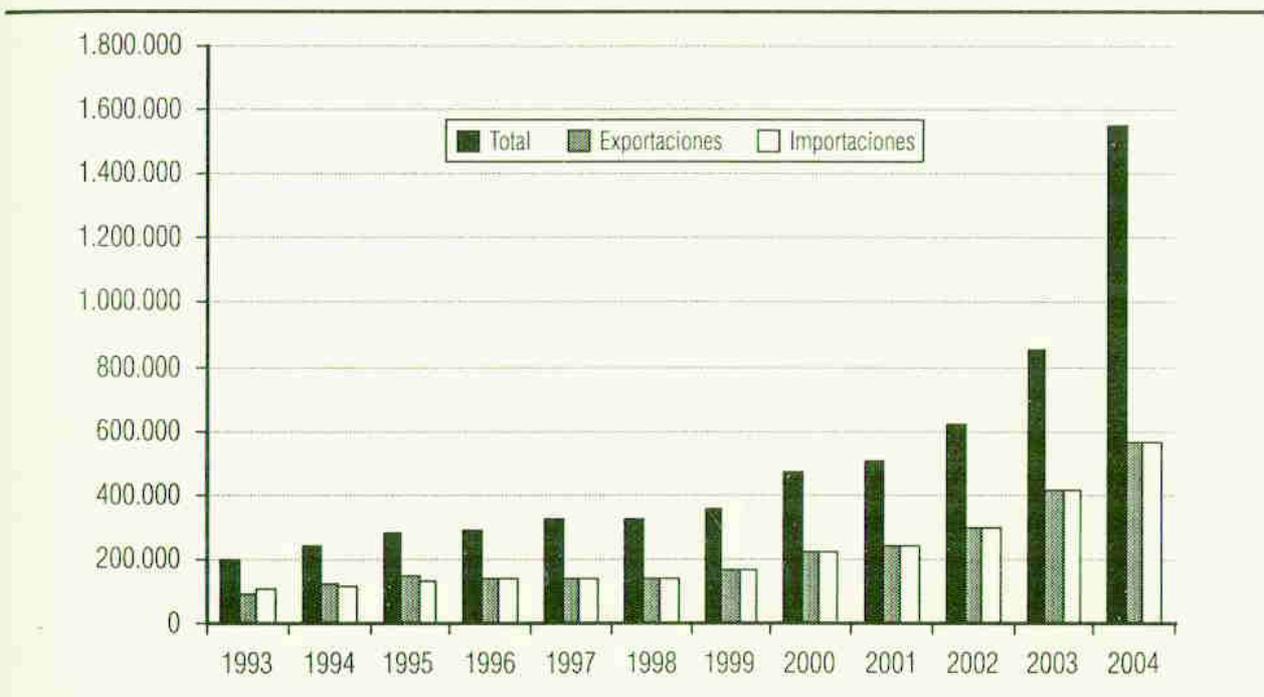
ANEXO

Gráfico 1
Tasas anuales de crecimiento del PIB (%)



Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas del Centro de Economía Internacional (CEI), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Gráfico 2
China: Evolución del Comercio Exterior (en dólares)



Fuente: Elaboración propia.

PARTE II

INSERCIÓN FINANCIERA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

LOUIS-PHILIPPE ROCHON*

SERGIO ROSSI**

METAS DE INFLACIÓN,
DESEMPEÑO ECONÓMICO
Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO***

INTRODUCCIÓN

En numerosos países, establecer metas de inflación se ha convertido en una estrategia de moda para conducir la política monetaria. Después de que Nueva Zelanda adoptó este régimen en 1990, varios países han hecho lo mismo. Bernanke et al. (1999) definen tal régimen como un esquema de política monetaria caracterizado por el anuncio público de

* Profesor Asistente de Economía en la Laurentian University, Canadá.

** Profesor Asistente de Economía en la Universidad de Friburgo y la Universidad de la Svizzera Italiana de Lugano, Suiza. D. Phill. por la Universidad de Friburgo y Doctor por la Universidad de Londres (University College). Miembro del laboratorio de investigación en Economía Monetaria del Centro de Estudios Bancarios de Lugano, Suiza.

*** El siguiente trabajo se presentó originalmente en la conferencia "From South to North: The Political Economy of the New Emerging International Order", patrocinada por CLACSO/UNAM, en Buenos Aires, Argentina, del 20 al 21 de septiembre de 2005. Los autores agradecen a Eugenia Correa, Roberto Frenkel, Alicia Girón y los participantes en la conferencia por los atinados comentarios y sugerencias, y a Dante Caprara por su valiosa ayuda durante la investigación. También expresan su gratitud a John Smithin por sus agudos comentarios. Los errores son responsabilidad exclusiva de los autores. La traducción del inglés al español estuvo a cargo de Alma Chapoy Bonifaz, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM).

metas (o rangos) oficiales cuantitativas para la tasa de inflación durante uno o más horizontes de tiempo, y por el reconocimiento explícito de que, a largo plazo, la inflación baja y estable constituye el objetivo principal de la política monetaria. Otras características importantes de este esquema monetario son los vigorosos esfuerzos para comunicar al público los planes y objetivos de las autoridades monetarias y, en muchos casos, los mecanismos para fortalecer la responsabilidad del banco central a fin de alcanzar tales objetivos (Bernanke et al., 1999: 4).

Quienes apoyan las metas de inflación argumentan que conducen a una mejor política monetaria, a más transparencia, más responsabilidad y una mejor y más conveniente ancla para las expectativas inflacionarias. Señalan el éxito de esta estrategia en reducir la tasa de inflación en varios países desarrollados.

Sin embargo, es preciso responder a varias preguntas. En particular, ¿el establecimiento de metas de inflación ha sido una estrategia exitosa para reducir el nivel de las tasas de inflación? De hecho, el éxito de la inflación generalmente se mide en términos de su impacto sobre las tasas de inflación, con poca o nula atención a los factores reales u otras metas de política económica, tales como la reducción del desempleo y la pobreza, así como la maximización de la producción (Rossi, 2004).

Este trabajo se centra en los efectos que los regímenes de metas de inflación tienen sobre el comportamiento de la economía y la distribución del ingreso. En la siguiente sección, revisaremos brevemente la literatura sobre las metas de inflación. En la tercera parte, mediremos el supuesto éxito de este régimen considerando otras variables macroeconómicas, de manera especial, la participación de los salarios en el ingreso nacional. Por último, se presentan las conclusiones.

LAS METAS DE INFLACIÓN EN LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA

Surgido del Nuevo Consenso Macroeconómico (NCM), el régimen de metas de inflación tiene una historia analítica reciente (Taylor, 1993). En contraste, las políticas monetarias restrictivas, desinflacionarias, tienen una larga historia en el análisis económico. En realidad, como muestra Rochon (2004), la visión del NCM encuentra sus raíces históricas en la obra de Wicksell y, por consiguiente, podemos referirnos al nuevo consenso como una *renovación de Wicksell*.

El énfasis sobre la lucha contra la inflación se basa en los argumentos tradicionales de la *mainstream*, en cuanto a que la inflación:

- dificulta a los agentes económicos el reconocimiento de los cambios en los precios relativos de los bienes y servicios, ya que tales cambios se obscurecen por las fluctuaciones en el nivel general de precios. Como resultado, empresas y consumidores pueden

tomar decisiones erróneas sobre producción y consumo, que conduzcan así a una deficiente asignación de recursos;

- conduce a más inversión especulativa y reduce la inversión productiva, debido a que las tasas nominales de interés incluyen una *prima por el riesgo inflacionario* para compensar a los acreedores por los riesgos asociados a la tenencia de activos nominales de largo plazo;
- hace más probable que individuos y empresas desvíen recursos de usos productivos a fin de protegerlos contra la inflación, lo que dificulta el crecimiento económico.

Además, una alta tasa de inflación lleva a tasas de inflación aun más altas, alienta la salida de capitales y puede incluso crear inestabilidad social y política, ya que los grupos sociales más débiles frecuentemente son los que más sufren las consecuencias de una mayor inflación, pues tienen posibilidades muy limitadas de protegerse contra ella (Debelle et al., 1998).

Los defensores de las metas de inflación argumentan que estas institucionalizarían una *buena* política monetaria e impondrían disciplina a los bancos centrales renuentes.

Mishkin (2000) identifica tres razones por las cuales los países podrían decidirse a adoptar metas de inflación. En primer lugar, algunos países con una historia de alta inflación querrán dar a la política monetaria un ancla sólida y creíble. Segundo, los bancos centrales prefieren adoptar reglas claras y transparentes respecto de la política monetaria y, en ese sentido, ser responsables de su éxito. Tercero, los países desean minimizar los costos sociales y económicos de la alta inflación.

Sin embargo, las estrategias de metas de inflación no son idénticas en todos los países. El Cuadro 1 sintetiza las diferencias que llevan a Tapia (2001) a referirse a la estrategia de metas de inflación como a una “criatura con muchas caras”. Existen además, diferencias considerables respecto al horizonte de tiempo para alcanzar la meta; cada horizonte tiene sus pro y sus contra (Rossi, 2004).

Cuadro 1

Una taxonomía de las estrategias de metas de inflación

Estrategias de metas de inflación	Países
Meta puntual	Finlandia, Noruega, España, Suecia, Reino Unido
Meta puntual con un rango	Brasil, República Checa, Hungría, Islandia, México, Perú
Meta de inflación como un rango de dos puntos porcentuales o menos	Australia, Canadá, Chile, Colombia, Israel, Nueva Zelanda, Filipinas, Corea del Sur, Suiza
Meta de inflación como un rango de más de dos puntos porcentuales	Polonia, Sudáfrica, Tailandia

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los sitios en internet de los bancos centrales de cada país.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LOS REGÍMENES DE METAS DE INFLACIÓN

A pesar de algunas diferencias importantes en los regímenes existentes de metas de inflación, quienes los apoyan comparten una visión común de la inflación y el proceso inflacionario, así como del mecanismo de transmisión de la política monetaria. Para ellos, la inflación es siempre un fenómeno estrictamente determinado por la demanda. Aunque el mecanismo de transmisión funciona de manera ligeramente diferente, el proceso subyacente continúa siendo el mismo, esto es, una visión de la inflación impulsada por la demanda (ver por ejemplo, Machlup, 1960; Brunner et al., 1973; Barro y Grossman, 1974).

Actualmente, bajo el enfoque del NCM, el dinero todavía desempeña un papel causal en la determinación de los precios y las tasas de inflación, vía el sistema bancario. De hecho, quienes proponen las metas de inflación admiten la endogeneidad del dinero, al menos implícitamente (Allsopp y Vines, 2000: 7)¹. No obstante, si los bancos centrales establecen tasas de interés por debajo de la tasa natural de interés, las empresas encuentran más redituable pedir prestado al sistema bancario para llevar a cabo sus planes de inversión y, de este modo, la producción crecerá (la brecha de producción se estrechará). Así, se crea dinero, y puede provocar inflación si el número de unidades monetarias se incrementa más rápidamente que la producción. El mecanismo de transmisión funciona vía el sistema bancario, que crea dinero endógenamente para enfrentar las necesidades de producción y circulación².

1 Sin embargo, como arguyen Monvoisin y Rochon (2005), quienes proponen el enfoque del NCM carecen de una teoría del dinero endógeno para explicar este fenómeno.

2 Los defensores del NCM reconocen también otros canales de transmisión, como el tipo de cambio, pero su análisis realmente no se modifica: la inflación es siempre y dondequiera un fenómeno de demanda (ver Arestis y Sawyer, 2005).

Respecto de la inflación impulsada por los costos, quienes proponen el enfoque del NCM generalmente ignoran este fenómeno, argumentando que las conmociones de oferta son transitorias en naturaleza o que se compensarán mutuamente como un camino aleatorio. Por tanto, el énfasis se pone estrictamente en la demanda, más específicamente, en la brecha de producción³.

Además, la política fiscal todavía se considera inflacionaria. En verdad, para tener éxito en cumplir con su meta de inflación, las autoridades monetarias deben estar libres del *dominio fiscal*. Al respecto, lo mejor es que los bancos centrales sean independientes, aunque este no es un requisito estricto⁴. No debe permitirse que la política fiscal dicte la política monetaria. Por consiguiente, quienes proponen las metas de inflación insisten en la disciplina de la política fiscal y en los presupuestos equilibrados (al menos durante todo el ciclo de negocios). El supuesto es que la política fiscal irresponsable conducirá a la inflación, por incrementar artificialmente la demanda o monetizar la deuda pública. Por tanto, el endeudamiento del sector público con el banco central debe ser bajo o inexistente. El régimen de metas de inflación obliga a “la política fiscal a alinearse con la política monetaria” (Mishkin, 2000: 2).

EL EXPERIMENTO CON METAS DE INFLACIÓN, HASTA AHORA

Actualmente, existe un consenso general en la literatura de la *mainstream* acerca del éxito de las metas de inflación. La mayoría de los economistas que han estudiado el tema (para una síntesis, ver por ejemplo Bernanke et al., 1999) consideran exitoso el experimento con metas de inflación (ver también Mishkin, 1999: 595; King, 2002: 460; Fraga et al., 2004: 365).

Su evidente éxito en varios países lleva a la conclusión de que este régimen alienta la *convergencia de la inflación* entre los países (Neumann y Von Hagen, 2002). No sorprende que estos autores concluyan que “tomada en conjunto, la evidencia confirma las afirmaciones de que las metas de inflación son importantes”.

Sin embargo, existen críticas. Por ejemplo, en un documento provocador, Ball y Sheridan comparan el desempeño de “quienes fijan metas y quienes no lo hacen” respecto de las tasas de inflación, estabili-

3 Existe una considerable diferencia entre reconocer las conmociones de costos como inflacionarias y aceptar un enfoque de la inflación impulsada por los costos. Para los post-keynesianos, cualquier incremento en los costos de producción conduce a un nivel de precios más alto, no sólo a conmociones ocasionales.

4 En Canadá, por ejemplo, un país donde se considera exitosa la implantación de metas de inflación, no es posible afirmar que el Banco Central sea plenamente independiente del gobierno. Lo mismo puede decirse del Banco Central de Australia. El Banco de Inglaterra constituye otro ejemplo de independencia parcial (esto es, sólo instrumental).

dad de la producción y de las tasas de interés, y concluyen que, aunque “quienes establecen metas” reducen las tasas de inflación más que quienes no lo hacen, ello sólo ocurre porque al momento de adoptar dicha política las tasas de inflación eran más altas en los países que fijaron metas: “En promedio, no hay evidencia de que establecer metas de inflación mejore el desempeño si este se mide por el comportamiento de la inflación, la producción o las tasas de interés” (Ball y Sheridan, 2004: 2). Incluso, respecto de la convergencia de las tasas de inflación entre los países, concluyen que en aquellos con un desempeño deficiente, en donde las tasas de inflación son más altas que en otras partes, en verdad ha decrecido la tasa de inflación, sin importar que se haya adoptado o no una meta inflacionaria (Ball y Sheridan, 2004).

En segundo lugar, como sostienen Rudebusch y Walsh (1998), el establecer metas de inflación reduce la flexibilidad de un banco central para perseguir otros objetivos macroeconómicos, y de manera innecesaria lo coloca en una política de camisa de fuerza. Estos autores argumentan que, en las economías emergentes, puede resultar necesaria la disciplina de aplicar sólidas políticas (monetarias), pero en los países avanzados, por lo general, no se requiere esto. Ahora bien, incluso en los países avanzados los bancos centrales pueden querer alcanzar dos objetivos de política económica, como por ejemplo inflación y estabilización de la producción (ver Mishkin, 2000). Aunque no se cuestiona el establecimiento de metas de inflación, ni en el caso de los países avanzados ni en el de las economías en desarrollo y emergentes, Meyer (2001: 1) pregunta de manera muy pertinente, independientemente del país considerado: “¿Debe haber otros objetivos? Si hay múltiples objetivos, ¿uno de ellos debe tener prioridad? Y ¿qué tan explícitos deben ser los objetivos?”. El autor etiqueta el caso de objetivos múltiples de política económica como el enfoque de “mandato dual”, del que constituye un ejemplo el enfoque de la Reserva Federal de Estados Unidos.

Tercero, ni en la teoría ni en la práctica son suficientemente confiables los pronósticos acerca de la inflación. Sobreestimar la inflación puede llevar a tasas de interés más altas de lo requerido, y de este modo pueden producirse innecesarias conmociones económicas (Mishkin, 1996: 29). Esto sucede en mayor medida si la inflación es inducida principalmente por los costos: es probable que cualquier modelo para pronosticar la inflación basado en consideraciones de demanda no sea efectivo, y que conduzca a erróneas intervenciones de política económica.

Cuarto, en cuanto a responsabilidad y transparencia, cualquier objetivo que se plantee el banco central debe cumplir esos requisitos. En verdad, un banco central sería igualmente responsable y transparente si fijara metas a la producción o al empleo. Tales características

de la forma de hacer política del banco central no son una prerrogativa de los regímenes de metas de inflación.

Al respecto, Roger y Stone (2005: 4) comparan el desempeño de la inflación en varios países avanzados y economías en desarrollo, y concluyen que “los países con inflación estable que fijan metas no cumplen con el rango establecido aproximadamente 30% del tiempo, mientras que los países en proceso de desinflación no alcanzan los rangos fijados casi 60% del tiempo”.

El fracaso en alcanzar el rango establecido es en promedio de 1 punto porcentual, y persiste aproximadamente seis meses. De este modo, es posible cuestionar el desempeño económico de la inflación en los países que fijan metas, respecto al fenómeno mismo que esta estrategia pretende controlar.

DESEMPEÑO ECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LOS PAÍSES CON METAS DE INFLACIÓN

Sobre este tema deben plantearse varias cuestiones. En primer lugar, ¿debe darse al banco central exclusiva autoridad sobre la inflación? La teoría neoclásica supone una relación directa y predecible entre la política monetaria y el nivel de precios. Cualquiera que sea el mecanismo específico de transmisión, el supuesto subyacente, como señaláramos, es que la inflación es determinada por la demanda. Sin embargo, ¿qué ocurre si la inflación, en una economía empresarial, se explica por los costos de producción salarios, pero también por las tasas meta para las ganancias? Entonces, ¿cómo pueden las tasas de interés afectar la inflación?

Una cabal comprensión del proceso inflacionario no otorga un papel real al banco central. Hay aquí dos argumentos relevantes. En el corto plazo, a medida que los bancos incrementan sus tasas de interés sobre el crédito a empresas y consumidores, el costo de pedir prestado también se incrementará, imponiendo, por tanto, un costo adicional a los prestatarios. Dada la estructura de la industria y el comercio, esto puede conducir a precios más altos. Sin embargo, en el largo plazo, las tasas de interés más altas pueden reducir la inflación, pero a costa de un colapso de la economía real. De hecho, los incrementos en las tasas de interés redistribuirán el ingreso a favor de los rentistas y contra los particulares, y llevarán a un colapso de la demanda efectiva. Por tanto, al colapsar la demanda agregada y aumentar el desempleo, los bancos centrales pueden tener éxito en lograr que disminuyan los precios, pero a un gran costo para la economía en su conjunto.

Claro está que la adhesión a una meta de inflación significa que, en el largo plazo, los bancos centrales deberán mantener una tasa de interés real más alta, empujando, por consiguiente, a la economía a una trayectoria de crecimiento más bajo. Afirma Lavoie (2006: 173):

En el caso de un incremento permanente en la demanda [...] el banco central necesitaría emprender una acción ulterior y reevaluar su función de reacción. Para que el banco central alcance su tasa meta de inflación, el parámetro [esto es, la tasa natural de interés] r_0 no puede ser una constante cuando la economía se enfrenta a conmociones permanentes de la demanda.

Una de las implicaciones de esta conclusión es que establecer metas de inflación probablemente afectará la distribución del ingreso entre salarios y beneficios. En realidad, con tasas de interés reales más altas en el largo plazo, la distribución del ingreso puede verse afectada en detrimento de quienes perciben salarios. En otras palabras, la tasa de interés es una variable distributiva clave (ver Lavoie, 1992; Rochon, 1999).

La relación entre inflación y distribución del ingreso es un argumento post-keynesiano bien conocido. Por ejemplo, en su libro primigenio, Davidson (1972: 347) arguye que “la distribución del ingreso es tanto una causa como una consecuencia de los procesos inflacionarios”. La idea de Davidson se sitúa en el centro del conflicto respecto del enfoque para analizar la inflación, lo que también coloca en el centro a la distribución funcional del ingreso. No obstante, aunque el conflicto sobre la distribución del ingreso puede ser una causa de la inflación, es ciertamente un resultado de ella, pero también de la lucha del banco central contra la inflación, como hiciéramos notar anteriormente.

Si los argumentos presentados son correctos, esperaríamos que después de adoptar el régimen de metas de inflación empeorara la distribución del ingreso para quienes perciben salarios. En verdad, aunque el impacto de las estrategias de metas de inflación sobre la distribución del ingreso nunca se ha probado empíricamente, para nuestro mejor conocimiento, Argitis y Pitelis (2001) ofrecen un fuerte argumento contra la utilización de la política monetaria para luchar contra la inflación, precisamente debido a su efecto negativo sobre la distribución del ingreso. Ellos explican cómo el proceso de ajuste resultante sobre precios y salarios afectará la distribución del ingreso entre las clases, y entonces “afectará la distribución del ingreso entre ingresos salariales y no salariales, a expensas de los trabajadores” (Argitis y Pitelis, 2001: 620).

El Cuadro 2 muestra la distribución funcional del ingreso en varios países, tanto antes como después de la adopción de metas de inflación. Para medir la distribución funcional del ingreso, escogimos la participación de los salarios, que obtuvimos al dividir *la compensación a los empleados* entre el PIB, calculado a precios corrientes en las monedas locales. En el caso del Reino Unido, donde no están disponibles los datos sobre *la compensación a los empleados*, consideramos los *sueldos y salarios*.

Cuadro 2Evolución de la participación de los salarios en los países avanzados con metas de inflación⁵

Países	Participación de los salarios antes y después de fijar metas de inflación (%)	
	Antes	Después
Australia	49,2 (1980-1993)	47,9 (1994-2003)
Canadá	54,4 (1980-1990)	52,8 (1991-2004)
Finlandia	55,0 (1980-1992)	49,4 (1993-2004)
Islandia	50,6 (1980-2000)	59,1 (2001-2004)
Nueva Zelanda	50,0 (1980-1989)	43,0 (1990-2003)
Noruega	48,4 (1980-2000)	45,9 (2001-2004)
España	49,3 (1980-1994)	48,5 (1995-2004)
Suecia	58,4 (1980-1992)	53,0 (1993-2004)
Suiza	59,8 (1980-1999)	62,5 (2000-2002)
Reino Unido	49,1 (1980-1992)	47,5 (1993-2004)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

Como puede advertirse, luego de la adopción de metas de inflación, la distribución del ingreso ha empeorado para quienes perciben salarios. Ello es particularmente acentuado en Finlandia, Canadá y Nueva Zelanda. Esta conclusión resulta tanto más irónica en estos últimos dos países, que fueron los primeros en adoptar metas de inflación, y que son mencionados “con bombos y platillos” por quienes están a favor de tal medida, como los ejemplos más exitosos hasta la fecha.

Es interesante consignar que en Islandia y Suiza, en realidad, la participación de los salarios se ha incrementado después de la adopción de metas de inflación. Sin embargo, en el caso de Suiza, todavía no existen datos suficientes para arribar a una conclusión sólida, ya que ese país adoptó una meta explícita de inflación relativamente tarde y por consiguiente su registro histórico es limitado en el tiempo. Además, optó por tal medida cuando la tasa de inflación era relativamente baja y ya cercana a la meta, por lo que no se requirió que el banco central aplicara una política monetaria más restrictiva. En consecuencia, se necesitan algunos años más para comprender la evolución de la distri-

5 Aunque contábamos con algunos datos sobre la participación de los salarios en varios países latinoamericanos (calculados en base al *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe 2004*, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL), se nos advirtió insistentemente no utilizarlos, ya que al parecer no resultan confiables. Agradecemos este consejo a Roberto Frenkel.

bución funcional del ingreso en este país tras la adopción de una meta explícita de inflación. No obstante, a la luz de la evolución de la participación de los salarios en varios países que pueden compararse con Suiza (ver Cuadro 2), es posible imaginar que, en un período más largo, quienes perciben salarios en ese país podrían verse afectados negativamente por el establecimiento de metas de inflación.

En el caso de Islandia, esta estrategia de política monetaria se adoptó cuando la tasa de inflación era del 4% (marzo de 2001), apenas ligeramente por encima del rango meta ($2,5\% \pm 1,0$ punto porcentual). Sin embargo, desde ese momento, el banco central de Islandia adoptó una política más bien laxa. En verdad, la tasa de interés controlada por el banco central disminuyó de 6,9 a 6,7%, y allí permaneció hasta abril de 2002, cuando bajó a 6,2%. Esta tasa de interés continuó su trayectoria descendente hasta mayo de 2004, cuando llegó a 2,8%.

En este caso, la postura laxa del banco central es resultado de una estrategia para adoptar la política de metas de inflación paso a paso, y no de inmediato y plenamente. Para lograrlo, el banco central permitió que la tasa de inflación se desviara de su meta durante dieciocho meses. De acuerdo con esto, en 2001-2002 se amplió el límite superior de tolerancia. Inicialmente, se permitió que la tasa de inflación se desviara por encima de 3,5 puntos porcentuales hasta fines de 2001 (lo que corresponde a una tasa anual de inflación del 6%), y luego, 2 puntos porcentuales hasta fines de 2002 (lo que corresponde a una tasa anual de inflación del 4,5%). De este modo, la política del banco central no fue excesivamente agresiva o restrictiva. Es sólo desde septiembre de 2005 que la tasa de inflación rompió el rango superior del 4%. En noviembre de ese año, momento en que se escribió el presente trabajo, era del 4,6%.

El desafío real está a la vuelta de la esquina. Realmente, desde mayo de 2004, la tasa de interés establecida por el Banco Central de Islandia se ha incrementado dramáticamente, alcanzando el 8,75% en noviembre de 2005. En un futuro no muy distante, esto podría dar lugar a una sustancial pérdida de producción y empleo, lo que muy probablemente hará decrecer la participación de los salarios en el ingreso nacional.

Las participaciones de los salarios, medidas en países con metas de inflación, son coherentes con las tasas de sacrificio calculadas por Bernanke et al. (1999: 258) para varios países que fijan dichas metas. En Canadá y Nueva Zelanda, donde, como se dijo, la distribución del ingreso empeoró considerablemente para quienes perciben salarios, las tasas de sacrificio también se incrementaron en gran medida. En el caso de Suiza, donde la participación de los salarios aumentó inmediatamente después de la adopción de una meta explícita de inflación, la tasa de sacrificio actualmente debería ser más baja que antes de tal cambio

en la estrategia de la política monetaria, pero este punto requiere una investigación más profunda.

Ahora bien, considerando que durante los años noventa ha habido un decremento general en la participación de los salarios en varios países avanzados, ¿cómo podemos realmente distinguir las experiencias en cuanto a distribución del ingreso entre los países que establecen metas de inflación y los que no lo hacen? Para responder a este interrogante, estudiamos la evolución de la participación de los salarios en países que no fijan metas de inflación, como Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos y Estados Unidos.

En general, los países que estudiamos pueden dividirse en dos categorías. La primera, aquellos países que muestran un decremento en la participación de los salarios, tendencia que se inició a principios o mediados de los años ochenta y que desde entonces permanece casi sin cambio. Tal es el caso de Bélgica, Francia y los Países Bajos. En ellos, la participación de los salarios comenzó a caer en a partir de los años 1985, 1985 y 1983 en cada uno de esos tres países. Además, en el caso de Japón, al que incluimos en esta amplia categoría, la distribución del ingreso ha permanecido prácticamente constante desde 1980, debido a su política de bajas tasas de interés nominal (casi 0% desde 1995).

La segunda categoría comprende a los países que reflejan en gran parte la experiencia de los que fijan metas de inflación: Alemania, Irlanda, Italia y Estados Unidos. En estos casos, existe poca duda de que la participación de los salarios ha decrecido de manera significativa durante las últimas dos décadas. Sin embargo, en contraste con la experiencia de la mayoría de los países con metas de inflación, en este segundo grupo no se advierte claramente en qué año comenzó a descender la participación de los salarios. Más bien se trató de un acontecimiento gradual. De hecho, en la mayor parte de los países con metas de inflación, la participación de los salarios disminuyó de manera notable inmediatamente (o casi) después de la introducción de estrategias de metas de inflación.

CONCLUSIÓN

En prácticamente todo el mundo, establecer metas de inflación se ha convertido en un régimen popular entre los banqueros centrales. Nueva Zelanda fue el primer país en adoptar este régimen, en 1990, y desde entonces varios países avanzados y emergentes han seguido su ejemplo. Los autores de la *mainstream* frecuentemente concluyen que fijar metas de inflación ha sido un éxito, aunque miden el resultado casi exclusivamente en términos de las tasas de inflación. En otras palabras, existe un consenso general en cuanto a que los regímenes de metas de inflación han conducido a tasas de inflación más bajas y a la *convergencia de la inflación* entre los países.

A pesar de este evidente consenso, resulta interesante señalar un cierto desacuerdo entre los seguidores de la *mainstream*. Si bien estos críticos no ponen en tela de juicio que la lucha contra la inflación sea racional, no consideran que la estrategia de metas de inflación constituya un régimen monetario útil o benéfico. En particular, creen que dicho régimen restringe innecesariamente la política del banco central. Además, algunos críticos se preguntan abiertamente si las metas de inflación contribuyen realmente a bajar las tasas de inflación. Está claro, como lo han señalado muchos economistas, pertenecientes o no a la *mainstream*, que las tasas de inflación ya se dirigían a la baja cuando se adoptaron las estrategias de metas.

No obstante, el presente trabajo centra su atención en los efectos reales del establecimiento de metas de inflación. Resulta evidente que estas parecen haber tenido un efecto negativo en la distribución del ingreso, en el sentido de que la participación de los salarios empeoró después de su adopción. Ello explica y a la vez da lugar a una caída sustancial en la demanda efectiva, con los consecuentes efectos negativos en la producción y el empleo. Tal conclusión se mantiene aun después de comparar nuestros resultados con la evolución de la participación de los salarios en los países que no fijan metas de inflación.

Se requiere un mayor trabajo para estudiar los efectos precisos y a largo plazo derivados de fijar metas de inflación. Sin embargo, baste decir por ahora que la evidencia disponible y los resultados empíricos no son alentadores en cuanto a las magnitudes reales y el comportamiento de la economía.

BIBLIOGRAFÍA

- Allsopp, C. y Vines, D. 2000 "The assessment: macroeconomic policy" en *Oxford Review of Economic Policy* (Oxford) N° 16.
- Arestis, P. y Sawyer, M. 2005 "Interest rates and the real economy" en Gnos, C. y Rochon, L. P. (eds.) *Post-keynesian principles for economic policy* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Argitis, G. y Pitelis, C. 2001 "Monetary policy and the distribution of income: evidence for the United States and the United Kingdom" en *Journal of Post Keynesian Economics*, N° 23.
- Ball, L. y Sheridan, N. 2004 "Does inflation targeting matter?" en *De Nederlandsche Bank Staff Report* (Amsterdam) N° 118.
- Barro, R. J. y Grossman, H. I. 1974 "Suppressed inflation and the supply multiplier" en *Review of Economic Studies*, N° 41.

- Bernanke, B. S.; Laubach, T.; Mishkin, F. S. y Posen, A. S. 1999 *Inflation targeting: lessons from the international experience* (Princeton: Princeton University Press).
- Brunner, K.; Fratianni, M.; Jordan, J. L.; Meltzer, A. H. y Neumann, M. J. M. 1973 "Fiscal and monetary policies in moderate inflation: case studies of three countries" en *Journal of Money, Credit and Banking* (Ohio) N° 5.
- Davidson, P. 1972 *Money and the real world* (Nueva York: John Wiley and Sons).
- Debelle, G.; Masson, P.; Savastano, M. y Sharma, S. 1998 "Inflation targeting as a framework for monetary policy" en *International Monetary Fund Economic Issues* (Washington DC) N° 15.
- Fraga, A.; Goldfajn, I. y Minella, A. 2004 "Inflation targeting in emerging market economies" en Gerler, M. y Rogoff, K. (eds.) *NBER Macroeconomics Annual 2003* (Cambridge: MIT).
- King, M. A. 2002 "The inflation target ten years on" en *Bank of England Quarterly Bulletin* (Londres) N° 42.
- Lavoie, M. 1992 *Foundations of post keynesian analysis* (Aldershot: Edward Elgar).
- Lavoie, M. 2006 "A post-keynesian amendment to the new consensus on monetary policy" en *Metroeconomica*, Vol. 57, N° 2, mayo.
- Machlup, F. 1960 "Another view of cost-push and demand-pull inflation" en *Review of Economics and Statistics*, N° 42.
- Meyer, L. 2001 "Inflation targets and inflation targeting" en *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, N° 83.
- Mishkin, F. S. 1996 "What monetary policy can and cannot do" en Oesterreichische Nationalbank (ed.) *Monetary policy in transition in East and West: strategies, instruments and transmission mechanisms* (Viena: Oesterreichische Nationalbank).
- Mishkin, F. S. 1999 "International experiences with different monetary policy regimes" en *Journal of Monetary Economics*, N° 43.
- Mishkin, F. S. 2000 "What should central banks do?" en *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, N° 82.
- Monvoisin, V. y Rochon, L. P. 2005 "Post-keynesian theories of endogenous money, the New Consensus and Keynes" en Gnos, C. y Rochon, L. P. (eds.) *Post-keynesian principles for economic policy* (Cheltenham: Edward Elgar).

- Neumann, M. J. M. y Von Hagen, J. 2002 "Does inflation targeting matter?" en *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, N° 84.
- Rochon, L. P. 1999 *Credit, money and production: an alternative post-keynesian approach* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Rochon, L. P. 2004 "Wicksell after the Taylor rule: a post-keynesian critique of the New Consensus", Laurentian University, mimeo.
- Roger, S. y Stone, M. 2005 "On target? the international experience with achieving inflation targets" en *International Monetary Fund* (Washington DC) N° 5.
- Rossi, S. 2004 "Inflation targeting and sacrifice ratios: the case of the European Central Bank" en *International Journal of Political Economy*, N° 34.
- Rudebusch, G y Walsh, C. 1998 "US inflation targeting: pro and con" en *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter* (San Francisco) N° 18.
- Tapia, M. 2001 "Conclusions from inflation targeting conference" en *Central Banking*, N° 11.
- Taylor, J. B. 1993 "Discretion versus policy rules in practice" en *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, N° 39.

JULIO SEVARES*

REGÍMENES CAMBIARIOS E INTEGRACIÓN [PENSANDO EN EL MERCOSUR]

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se revisan las ventajas y desventajas de diferentes regímenes cambiarios y la hipótesis de una compatibilización macroeconómica y monetaria para el Mercosur.

Actualmente, el proyecto Mercosur se encuentra sometido a una tensión histórica. Por una parte, las tendencias del comercio intrarregional, las transformaciones de las estructuras económicas y de las políticas de los países miembros lo conducen a, cuando menos, la parálisis. Por otra, las tendencias de la economía y la política internacional refuerzan el valor estratégico de la cooperación de políticas nacionales en el Cono Sur.

La principal conclusión del análisis es que, en los últimos años, las posibilidades de armonización macroeconómica y cambiaria se re-

* Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Jefe de la sección Editoriales del diario *Clarín*. Colaborador habitual en *Le Monde diplomatique*, edición argentina. Investigador del Centro de Estudios sobre la Estructura Económica (CENES) del Instituto de Investigación Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Profesor Titular de Economía Internacional II y de Integración Económica y Regionalismo, en la Licenciatura de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de UNICEN. Profesor en la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

dujeron debido al retroceso de la vinculación comercial y la divergencia de las políticas exteriores de los dos principales socios. Esto se explica, a su vez, por la evolución de las respectivas estructuras económicas y su vinculación con el mercado mundial.

En este contexto, las políticas de presión institucional a la integración, que en una situación de mayor compatibilidad pueden contribuir a consolidar lazos –pautas de coordinación o instituciones con capacidad decisoria–, aparecen como expresiones de deseos sin perspectivas de éxito.

LA TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN MONETARIA

La teoría de las áreas monetarias óptimas (en adelante, AMO) sostiene que los países con una fuerte integración comercial pueden llevar adelante una coordinación macroeconómica y establecer una moneda común, con lo que resignan la utilización del tipo de cambio para promover ajustes de competitividad o hacer frente a choques externos¹. Los beneficios de las AMO planteados por la teoría son los siguientes:

- reducción de costos de transacción típicos de los tipos de cambio diferentes y fluctuantes;
- reducción del estímulo a la inversión especulativa que habilita la fluctuación cambiaria y a los movimientos de capitales especulativos intrarregionales, que en ocasiones pueden convertirse en ingrediente endógeno de crisis;
- reducción de la incertidumbre sobre el tipo de cambio futuro y, por lo tanto, sobre la rentabilidad de la inversión externa intrarregional;
- eliminación de la posibilidad de devaluación competitiva de uno de los miembros.

El beneficio de la AMO es mayor cuanto mayor es el comercio entre los miembros.

La coordinación tiene, por otra parte, un costo no despreciable: la pérdida de autonomía en política monetaria y cambiaria para hacer frente a choques internos o externos mediante modificaciones cambiarias o monetarias. En un acuerdo monetario, un país afectado por un choque recesivo soporta una caída de actividad y empleo; en este último caso, si los salarios son inflexibles a la baja.

¹ La teoría de las áreas monetarias fue formulada originariamente en 1961 por Robert Mundell y continuada por R. I. McKinnon. Atrajo interés a partir de la crisis del sistema de Bretton Woods (tipos de cambio fijos) y el comienzo de los movimientos volátiles de los tipos de cambio, no justificados por los cambios macroeconómicos.

Los costos son menores cuanto mayor es la integración comercial. No obstante, cuanto mayor sea la diferencia de estructura económica (diferentes reacciones ante choques externos) o menor la relación comercial, mayor será el costo de resignar el manejo cambiario y, por lo tanto, mayor el beneficio de mantener la independencia cambiaria y monetaria.

La adopción de una moneda única ¿es consecuencia o puede también ser causa de una mayor integración comercial?

Según el enfoque más difundido, la moneda única es consecuencia de una confluencia de factores comerciales y decisiones políticas que pueden sustentarse, a su vez, en el factor comercial.

Sin embargo, un proyecto de moneda compartida puede constituirse, también, en un estímulo al comercio intrarregional, en la medida en que establece las ventajas mencionadas de este ordenamiento, como previsibilidad cambiaria y reducción de costos de transacción.

Para que una zona cumpla con este objetivo debe contar con sólidas barreras de salida que garanticen su perdurabilidad. De otro modo, la credibilidad del acuerdo se debilita y, en consecuencia, lo mismo sucede con sus ventajas.

El establecimiento de fuertes barreras a la salida requiere que los sistemas de ajuste interno funcionen adecuadamente, que los precios sean flexibles y/o la movilidad de factores elevada y/o que el sistema fiscal esté en condiciones de hacer las transferencias compensatorias adecuadas y/o que las condiciones políticas permitan soportar los costos de los ajustes transitorios o estructurales.

De otro modo, se corre el riesgo de que el sistema acumule presiones rupturistas.

De alguna forma, es lo que se plantea actualmente en la Unión Europea con el cumplimiento de las metas de Maastricht.

Dos países o más pueden establecer una AMO cuando tienen un elevado grado de intercambio comercial y estructuras económicas similares. Cuanto mayores son el intercambio comercial y la similitud de las estructuras, más correlacionado está el ciclo económico y menor es la asimetría de los choques externos².

Una de las condiciones de similitud de las estructuras económicas reside en que el comercio no esté basado en ventajas comparativas, es decir, que no se base en la especialización en un reducido número de rubros. Este es, precisamente, el patrón de especialización típico de las economías menos desarrolladas. Por el contrario, las eco-

² La asimetría consiste en que los choques tienen consecuencias diferentes para los países. Por ejemplo, un aumento del precio internacional del petróleo beneficia al exportador y perjudica al importador.

nomías más industrializadas tienen un patrón de comercio basado en ventajas diversificadas y con un fuerte componente de comercio intraindustrial, como es el caso del comercio de los miembros de la Unión Europea.

La participación del comercio intraindustrial constituye un indicador de similitud de estructuras económicas y de grado de simetría de choques externos.

Otro requisito básico de la integración monetaria es el grado de flexibilidad de los sistemas de precios y de movilidad de factores.

Ante un choque externo o un desequilibrio provocado por causas internas (una situación política o sindical que deriva en un aumento de salarios o una catástrofe), un país puede reaccionar modificando sus precios relativos con el exterior mediante una devaluación. Si no cuenta con tal posibilidad, debe satisfacer algunas condiciones: el sistema de precios tiene que ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las nuevas condiciones (los precios de los bienes y los salarios deben ser flexibles a la baja); los factores excedentes (capital o trabajo) deben tener la disposición y la posibilidad de reubicarse dentro del territorio propio o entre los países participantes de la unión monetaria.

La falta de flexibilidad en el traslado interno o transfronterizo de factores puede balancearse, hasta cierto punto, con políticas fiscales compensatorias (estímulos a la demanda, subsidios a factores desocupados, etc.) tanto dentro de los países como entre ellos³.

Los participantes de un acuerdo monetario deben mantener la disciplina fiscal para evitar estímulos a la demanda que provoquen desalineamiento en la evolución de los respectivos precios internos. Si ello sucede, el país donde los precios aumentan sufre una pérdida de competitividad que, como no puede compensarse con devaluación, se traslada al nivel de actividad y empleo.

Asimismo, los países deben contar con recursos disponibles para políticas fiscales destinadas a compensar efectos recesivos.

Un factor poco mencionado en la literatura (lo que no resulta extraño en la de origen monetarista) es la productividad. Ante la inflexibilidad de precios a la baja, los rezagos en productividad son compensados con devaluaciones. Por ello, el sostenimiento de la coordinación macroeconómica y de la moneda única a través del tiempo depende de la evolución de la productividad de las economías participantes y, en particular, de la de los sectores que producen bienes que se intercambian dentro del acuerdo.

³ La Unión Europea no tiene flexibilidad para el traslado transfronterizo de factores, lo que resulta compensado con subsidios locales y regionales.

El aumento de la productividad constituye una alternativa a la rigidez de los salarios porque puede mejorar la competitividad sin reducción de salarios reales.

¿Qué efectos tiene sobre el comercio el establecimiento de una zona monetaria?

Teóricamente, la vinculación de los sistemas de precios empuja los sistemas productivos hacia la complementariedad. Esta posición es sostenida por Martirena-Mantel (2003), quien considera que el criterio AMO va evolucionando en el tiempo de modo tal que los países terminan satisfaciendo los criterios mundellianos *ex post* aunque no lo hagan *ex ante*, porque la integración comercial y la correlación de los ciclos se refuerzan mutuamente.

Otros autores plantean la posibilidad inversa: que la eliminación de barreras estimule la especialización (a la Heckscher-Ohlin) de las economías y, por lo tanto, la divergencia de los ciclos económicos y el comercio interindustrial (en detrimento de este último).

Si esto sucede, la asimetría de respuestas a los choques externos aumenta, y con ella la dificultad de sostener la zona monetaria; a menos que los factores de cada país tengan la suficiente flexibilidad para relocalizarse y aceptar la disminución de sus precios en el mercado (Zschiesche Sánchez, 2003).

LA CONVERTIBILIDAD ARGENTINA

Argentina nunca se adecuó bien al criterio tradicional de una AMO, porque no tiene una economía particularmente chica o abierta y no tenía movilidad laboral o una cercana correlación económica con Estados Unidos.

Jeffrey Frankel (que rechaza las alternativas de tipo de cambio fijo o libre y aboga por la flotación regulada) se refiere a los casos de países que recurrieron al sistema de convertibilidad o caja de conversión (Rusia, Ucrania, Indonesia) como respuesta a las crisis de los noventa. Sobre estas iniciativas, Frankel (2003) sostiene que una caja de conversión no garantiza automáticamente la credibilidad del tipo de cambio fijo y que se gana poca credibilidad fijando el tipo de cambio por ley en un país donde las leyes no son respetadas o se modifican arbitrariamente. Considera también que, más allá del imperio de la ley, una caja de conversión no puede tener éxito sin sólidos fundamentos de reservas adecuadas, disciplina fiscal y un fuerte y bien supervisado sistema financiero.

Significativamente, el autor no menciona que el equilibrio externo requiere también niveles de productividad y competitividad que permitan compensar la inmovilidad de factores y obtener las divisas que garanticen el equilibrio externo. En el caso de Argentina, falló la

disciplina fiscal; pero si esta se hubiera mantenido, no habrían ingresado las divisas del endeudamiento externo público para prolongar la vida de un modelo con déficit estructural de cuenta corriente.

¿Es factible un acuerdo de coordinación monetaria en el Mercosur?

El requisito básico para un programa de coordinación es que los participantes mantengan un intercambio comercial significativo, lo cual ya no sucede en el Mercosur.

Desde el establecimiento del acuerdo, el comercio entre sus miembros aumentó sustancialmente y se registraron algunas condiciones que permitirían, si no instalar, evaluar la factibilidad de la coordinación macroeconómica y, eventualmente, una zona monetaria.

Sin embargo, en los últimos años el intercambio se redujo hasta una porción reducida del comercio total de los dos socios mayores.

Las exportaciones argentinas a Brasil pasaron del 12% del total en 1991 al 30% en 1998, y cayeron progresivamente al 15% en 2005.

El impacto en las importaciones fue menor. En 1991, las compras en Brasil eran el 19% del total, y en 1998 llegaron al 22%. Lo significativo es que durante la crisis mantuvieron esa participación, y a partir de 2002 aumentaron. En 2005, llegaron al 35% del total.

Para Brasil, el mercado argentino nunca revistió la misma importancia que el brasileño para Argentina. Entre 1991 y 1998, sus ventas a Argentina pasaron del 5 al 13%, y en 2005 cayeron al 10% del total.

Las importaciones de Brasil aumentaron desde el 8% del total en 1991 al 14% en 1998, y a partir de ese momento decayeron progresivamente hasta el 10% en 2005.

Cuadro 1
Importaciones/exportaciones Brasil-Argentina

	Exportaciones a Brasil / Exportaciones totales (%)	Importaciones de Brasil / Importaciones totales (%)	Exportaciones a Argentina / Exportaciones totales (%)	Importaciones de Argentina / Importaciones totales (%)
1991	12,4	18,5	4,7	7,5
1998	30,1	22,4	13,2	13,9
2005 (estimado)	15,2	35,0	10,1	10,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

En conjunto, el comercio entre los dos países aumentó en relación al que mantienen con el resto del mundo, pero nunca llegó a proporciones elevadas como el comercio intraeuropeo.

Cuadro 2
Total comercio Brasil-Argentina

	Comercio con Brasil / Total comercio externo (%)	Comercio con Argentina / Total comercio externo (%)
1991	15,5	6,1
1998	26,3	13,6
2005 (estimado)	25,1	10,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

LAS ESTIMACIONES

En los últimos años, se realizaron numerosos trabajos evaluando el grado de compatibilidad macroeconómica y monetaria de los miembros del Mercosur, a través de estimaciones de los ciclos económicos y las fluctuaciones cambiarias.

Según un estudio del Centro de Economía Internacional de la Cancillería argentina, el componente cíclico del producto de los países del Mercosur fue creciente entre 1955 y 2000, y aumentó sustancialmente a partir de la implementación del acuerdo (CEI, 2003).

Asimismo, existe correlación en el ciclo del comercio exterior y en los flujos de capitales, lo que indica que la transmisión de choques externos a través del canal financiero también es relevante.

Por otra parte, diversas estimaciones realizadas antes de la crisis de 2001 indican que el Mercosur no reunía los requisitos mínimos exigidos por la teoría para la formación de una AMO. Las condiciones parecen menos propicias en los años posteriores a la crisis.

Según una evaluación de Eichengreen (1998), el aumento del comercio intra-Mercosur sucedió a pesar de fluctuaciones cambiarias y descoordinación macroeconómica por varias razones: partió de un nivel muy bajo de comercio previo; surgió en un momento de fuerte crecimiento de las economías, situación que puede viabilizar reformas insostenibles en otro contexto; y el ambiente global fue propicio.

Según Eichengreen, ello no implica que los países no puedan llegar a un grado de integración: los socios pueden mantener sus monedas fluctuando pero, en tales condiciones, el comercio no crecerá tanto como entre unidades con tipo de cambio vinculado, como las provincias argentinas o los estados brasileños.

El mantenimiento de sistemas cambiarios diferentes implica también la persistencia de formas de proteccionismo nacional a través de regulaciones sanitarias, de seguridad y de otro tipo. El proyecto de mercado único europeo tiende, precisamente, a eliminar ese tipo de restricciones.

Por ello, concluye Eichengreen, si los miembros del Mercosur deciden frenar el proceso en el estadio de unión aduanera, el régimen cambiario importa poco; por el contrario, si deciden avanzar en la integración regional, deben contemplar la integración monetaria.

Para el autor, la movilidad de capitales no permite manejar los sistemas de tipo de cambio flexible pero controlado y obliga a elegir entre un sistema firmemente fijo o admitir variaciones amplias en los cambios.

Una estimación sobre las condiciones de la Unión Europea, el NAFTA y el Mercosur, publicada en 1994 por T. Bayoumi y B. Eichengreen, encuentra que, previsiblemente, los choques de oferta están más correlacionados en los estados de EE.UU. que en el grupo de once países de la Comunidad Europea, lo que indicaría que tales países se encuentran menos capacitados para lograr una armonización monetaria que los estados de EE.UU. Sin embargo, cuando se observa la evolución de los cinco mayores países de entre esos once, se percibe un mayor grado de coordinación de choques de oferta, lo que sugiere que están más capacitados para la coordinación que el grupo ampliado (citada en Ahumada y Martirena-Mantel, 2001).

Evaluando el NAFTA, los autores encuentran que la Comunidad Europea tiene un grado de coordinación mayor que el NAFTA, por lo que un acuerdo monetario resultaría más beneficioso para estos once países que para los integrantes del NAFTA.

La estimación realizada para Latinoamérica y el Mercosur muestra una baja correlación en las respuestas a choques externos, por lo que la coordinación monetaria es poco recomendable (Ahumada y Martirena-Mantel, 2001).

En una investigación sobre la relación entre el comercio y la correlación de los ciclos, Hildegart Ahumada y Ana M. Martirena-Mantel (2001) encuentran que, si el comercio y la consiguiente interrelación de las economías promueve una coordinación de los ciclos económicos, el aumento del comercio crearía condiciones propicias para una coordinación cambiaria.

La investigación concluye en que en el primer quinquenio del Mercosur, los ciclos del PBI y del comercio de los países miembros se incrementaron (aunque en diferentes magnitudes según los países). De ello deducen que el criterio de Mundell (requisito de ciclos coordinados para una unión monetaria) no es estático sino dinámico, y que la integración comercial contribuye a la coordinación de ciclos (Ahumada y Martirena-Mantel, 2001).

D'Urso y Ochoa también efectúan una evaluación sobre si el Mercosur cumple con las condiciones para avanzar hacia una AMO. Estudian once países latinoamericanos en el período 1980-1998 para

determinar si la intensidad del comercio está vinculada con la correlación de los ciclos económicos (D'Urso y Ochoa, 2002).

Según los autores, los resultados muestran evidencia nula acerca de la hipótesis de que más comercio induce más correlación en el ciclo económico, aunque sí encuentran una relación positiva en los países del Mercosur, y especialmente en el caso Argentina-Brasil.

En un análisis de dos décadas de comercio exterior entre Brasil y Argentina, Nelson H. Barbosa-Filho descubre que, si bien las fluctuaciones de los precios de exportación e importación de Argentina y Brasil están fuertemente correlacionadas, no ocurre lo mismo con sus respectivos términos del intercambio, dado que los precios de exportación de un país se encuentran fuertemente relacionados con los precios de las importaciones del otro (citado en CINVE, s/f). A su vez, en ambos países, las fluctuaciones en las importaciones acompañan a las observadas en los respectivos PBI. El autor concluye que los países tienen una alta sincronización de sus precios de exportación, una moderada o baja coordinación de los de importación y una baja sincronización de sus términos del intercambio.

En estas condiciones, considera que la coordinación monetario-cambiaria puede resultar útil para moderar los *shocks* de términos del intercambio, aunque con la suficiente flexibilidad como para que los tipos de cambio reales permitan absorber las respuestas asimétricas.

Finalmente, Fernando Lorenzo traza diferentes escenarios de coordinación monetaria para los cuatro países del Mercosur y concluye que la cooperación conduce a menores niveles de inestabilidad del producto y precios (CINVE, s/f).

CONCLUSIONES

Las evaluaciones citadas oscilan entre el escepticismo sobre la posibilidad de una coordinación cambiaria o una unión monetaria y la recomendación de intentarla, suponiendo que de esa forma aumentará la coordinación de los ciclos y se consolidará la asociación.

Este tipo de propuestas, como las de reforzar la institucionalidad del Mercosur como alternativa a la disgregación, no consideran que las diferencias y asimetrías surgen de la evolución de las estructuras económicas y de orientaciones de política exterior que priorizan la asociación con terceros países o bloques. Tampoco incluyen el peso de la resistencia de los países a ceder soberanía macroeconómica, aun a pesar de hipotéticas ganancias futuras producidas por la cooperación.

En los últimos años, en el seno del Mercosur se planteó en reiteradas oportunidades la necesidad de avanzar en la coordinación macroeconómica para reducir la asimetría de los ciclos, las divergencias cambiarias y los impactos que estos provocan en el balance comercial y los sectores productivos más sensibles.

Sin embargo, las grandes fluctuaciones producidas por las crisis, las realidades productivas y las políticas externas divergentes postergaron ese tipo de proyecto.

En relación con lo productivo, sería necesario evaluar en qué medida la concentración y extranjerización de las economías refuerzan el peso de los grupos más interesados en una inserción en terceros mercados que en la constitución de un gran mercado y polo de negociación política regional.

En este contexto, cualquier decisión de coordinación macroeconómica (primer paso en la constitución de un área monetaria), así como la instauración de instituciones capaces de tomar decisiones supranacionales, lejos de estimular la convergencia de los sistemas productivos y las voluntades políticas, constituirían presiones externas de escasa consistencia y seguramente destinadas al fracaso.

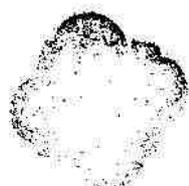
Una alternativa a –o un camino hacia– la coordinación macroeconómica y monetaria es la coordinación productiva y tecnológica (orientación que formaba parte de los acuerdos de cooperación e integración argentino-brasileños de 1986), proyecto que también debería lidiar con las estrategias particulares de los grupos económicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, Hildegart y Martirena-Mantel, Ana M. 2001 "Towards a potencial monetary union in Latinoamérica: testing the endogeneity criteria for Mercosur". En <www.aaep.org.ar/espa/anales>.
- CEI-Centro de Economía Internacional 2003 "Integración macroeconómica en el Mercosur: un análisis de la interdependencia y una propuesta de cooperación". En <www.cei.gov.ar>.
- CINVE-Centro de Investigaciones Económicas s/f "Fundamentos y restricciones para la cooperación macroeconómica en el Mercosur", Serie BRIEF N° 4. Proyecto coordinado por Fernando Lorenzo. En <www.redmercosur.org.uy>.
- D'Urso, Diego y Ochoa, Horacio 2002 "Áreas monetarias óptimas: ¿está Latinoamérica cerca?". En <www.aaep.org.ar/espa/anales>.
- Eichengreen, Barry 1998 "Does Mercosur need a single currency?". En <repositories.cdlib.org/cidcr/c98-103>.
- Frankel, Jeffrey 2003 "Experience of and lessons from exchange rate regimes in emerging economies". En <<http://ksg.harvard.edu/~jfrankel>>.

Martirena-Mantel, Ana M. 2003 "Sobre la creación de áreas monetarias óptimas. El aporte de Robert Mundell". En <www.aacp.org.ar/espa/anales>.

Zschiesche Sánchez, Juan 2003 "España y el proceso de integración europeo: prevención y ajuste ante perturbaciones asimétricas". En <www.ucm.es/BUCM/cee>.



CLACSO

**DONACION INSTITUCIONAL
A BIBLIOTECAS DE
CENTROS AFILIADOS**

ALFREDO DELGADO GUZMÁN*

GOBIERNO CORPORATIVO E INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES

INTRODUCCIÓN

Con el fin de solucionar el problema fundamental de brindar protección y seguridad a los derechos de los accionistas que invierten en empresas mexicanas, así como de favorecer la relativa transparencia de los consejos de administración de las sociedades emisoras, y estar acorde con los retos que impone la globalización, México ha comenzado una agresiva campaña para fortalecer el gobierno corporativo, a través de la participación de los inversionistas institucionales. Al intentar participar en el desarrollo de proyectos de infraestructura nacional, como proyectos petroleros y energéticos, estos enfrentan problemas debidos a las políticas y el nacionalismo mal entendido que agudizan la falta de crecimiento y desarrollo de los países emergentes, como es el caso de México.

Es por ello que debe reconocerse la importancia que tiene su participación como alternativas de financiamiento, bajo mejores condiciones para los deudores, y como piedra angular para aumentar el flujo de inversión extranjera directa hacia los países con este tipo de prácticas.

* Licenciado en Contaduría y Maestro en Finanzas por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesor de la misma facultad. Coordinador de la Maestría en Finanzas del Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración de la UNAM.

Sin embargo, no debemos centrar la atención únicamente en el aspecto económico, sino estar atentos a los impactos sociales y políticos que impliquen la entrada de estos capitales, así como a su repercusión en el crecimiento sustentable para el país.

El presente trabajo tiene por objetivo realizar un llamado de atención al gobierno y a la iniciativa privada de México, a fin de considerar el modo en que se regularán las empresas nacionales y transnacionales.

GOBIERNO CORPORATIVO

El fundamento de un gobierno corporativo consiste (Lefort, 2003) en “el conjunto de relaciones que se establecen entre los diferentes participantes en la empresa con el fin de garantizar que cada uno reciba lo que es justo”. Estas relaciones son importantes para su correcto desarrollo ya que, a través de una entrega de estímulos adecuados, se garantiza la realización de las inversiones necesarias.

Son múltiples y muy diversos los aspectos que conforman el gobierno corporativo y condicionan, de una u otra forma, el desempeño de la empresa. Podemos clasificarlos como internos o propios de la empresa (endógenos) y externos a la empresa (exógenos), que afectan su comportamiento. Entre los aspectos endógenos, se encuentran: toma de decisiones, estructura de capital, grado de apalancamiento, formas de compensación a los ejecutivos y sistemas de control, entre otros. Entre los exógenos, resultan fundamentales: política fiscal y legal, tipo de cambio y grado de competencia en los mercados de bienes e insumos, etc.

En cierta medida, todos los aspectos que conforman el gobierno corporativo influyen en el valor de la empresa. El hecho de tener a un gobierno corporativo funcionando correctamente beneficia a la empresa y al sistema financiero en general y permite que el país cuente con un adecuado crecimiento y desarrollo económicos.

Además de las obligaciones que debe cubrir un inversionista institucional (término que posteriormente será definido con mayor profundidad) para acceder a los proyectos estratégicos nacionales, es preciso solicitarle que su gobierno corporativo tenga una responsabilidad social empresarial (RSE).

La RSE se asocia en general con un alto grado de protección paternal; en otros casos, con una actitud de generosidad social, aclarando que ello no representa un deber de las empresas. En la actualidad, no se cuenta con una definición de RSE; sin embargo, es enfocada hacia el respeto y protección por las personas, las comunidades y el medio ambiente. Esto conlleva un beneficio competitivo y económico para las empresas.

Como se mencionó anteriormente, la RSE es un acto completamente voluntario por parte de las empresas, que realizan esta actividad de forma adicional a sus responsabilidades jurídico-políticas, contribuyendo con ello a la obtención de un beneficio y un progreso social y económico de la comunidad, que a la vez constituirá un beneficio a largo plazo.

En el presente, es necesaria la participación de una sociedad informada y consciente de los beneficios y repercusiones que supone contar con empresas que tomen en cuenta la responsabilidad social empresarial en su gestión. Los consumidores requieren y exigen productos que protejan el medio ambiente y no provoquen daños en la salud, entre otros aspectos. Cada vez más, los usuarios y consumidores solicitan una mayor transparencia dentro del manejo empresarial, necesidad que se incrementó a raíz de los sucesos de Enron y Andersen.

En los últimos años, un número cada vez mayor de empresas nacional y mundialmente establecidas han reconocido e incorporado en su gestión de gobierno corporativo la responsabilidad social empresarial, lo que les ha generado un mayor prestigio organizacional, confianza de clientes y proveedores, lealtad del personal, apoyo por parte de la comunidad, etc., permitiendo con esto su permanencia dentro del mercado a mediano y largo plazo.

INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES

La Bolsa Mexicana de Valores establece que se entenderá por inversionista institucional a las instituciones de seguros y fianzas únicamente cuando inviertan sus reservas técnicas, a las sociedades de inversión y fondos de pensiones o jubilaciones de personal –complementarios a los que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad– que cumplan con los requisitos señalados en la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como a los demás inversionistas institucionales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorice expresamente, teniendo en cuenta la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En todos los casos, los inversionistas institucionales antes mencionados deberán ajustarse a las disposiciones legales aplicables a su régimen de inversión en la realización de operaciones sobre acciones no inscritas en el Registro Nacional de Valores. Según Correa (1998), “inversionistas institucionales son fondos de pensión, fondos mutuos y compañías de seguros”.

Para el presente trabajo, he considerado como inversionistas institucionales a aquellos que principalmente desean invertir en proyectos de infraestructura nacional. Luego, entonces, estimé que dichos inversionistas están dispuestos a cooperar con los gobiernos y a esperar que concluyan, en muchos de los casos, los bloqueos burocráticos y el falso

nacionalismo impuesto por algunos sectores o gobernantes de un determinado país. La estructura de gobierno corporativo que prevalezca en esta figura dependerá de factores institucionales tales como leyes, regulaciones, eficiencia de la supervisión y el sistema judicial, entre otros.

Un factor común que debe tenerse en cuenta para llevar a cabo un proyecto de infraestructura nacional, y con ello provocar la generación de empleos, desarrollo y crecimiento económico en la comunidad elegida, es la necesidad de financiamiento para iniciar las operaciones. En años pasados, en el caso de México, el gobierno recurría a la emisión de deuda para obtener recursos, ocasionando problemas económicos al país. Hoy es posible encontrar alternativas adicionales como, por ejemplo, inversionistas institucionales, que anteriormente no podían participar y ahora pueden hacerlo a través del mercado interno o externo.

Ahora bien, ¿qué es preciso hacer para obtener estos recursos tan necesarios? El inversionista sólo necesita asegurar una rentabilidad razonable, sin cambios bruscos en los riesgos y la estabilidad, planteada en las reformas institucionales.

Los inversionistas institucionales que acepten participar dentro de los proyectos estratégicos deben respetar en todos los sentidos el código de responsabilidad social establecido por la empresa. Para ello, es necesario que cuenten con el apoyo gubernamental, que el Estado vigile el cumplimiento de las legislaciones vigentes y fortalezca sus instituciones para permitir un adecuado funcionamiento. También se requiere un incremento en las relaciones internacionales, tanto políticas como económicas, de modo tal que sea posible avanzar en la creación de conglomerados transnacionales.

Para lograr que la participación de los inversionistas institucionales cumpla con las metas esperadas, es preciso contar con la creación de un entorno social positivo, lo que sólo se logrará con la participación de la sociedad y todos los niveles del poder gubernamental.

Se debe dar preferencia a las políticas de generación de empleo e ingreso, que busquen en todo momento ofrecer acceso a trabajos productivos, con ingresos dignos, y no verlas solamente como una vía de superación de la pobreza y todas las carencias asociadas, sino sumar también la cuestión ética.

La consecución de un código de esta naturaleza requiere llevar a cabo transformaciones institucionales, especialmente aquellas relativas a la garantía de los derechos del trabajo. Para ello, es necesario realizar paralelamente una planeación democrática con empleador de última instancia (Correa, 2001), de manera que el Estado y las instituciones de la sociedad civil, además de hacer el trabajo ideológico y político fundamental, contribuyan a la creación de instituciones capaces de hacer respetar el derecho inalienable de hombres y mujeres al trabajo y su hábitat.

En otras palabras, un desarrollo integral no puede, ni debe, sacrificar a las personas o su hábitat natural en aras del crecimiento económico. Por el contrario, como expone la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

Progreso y crecimiento deben traducirse en una satisfacción cada vez más amplia de sus necesidades. Por lo tanto, significa que el desarrollo no debe apuntar sólo a responder a las crecientes ansias de consumo de las personas, que, por legítimas que sean, no agotan las aspiraciones respecto a la calidad de vida (CEPAL, 2000).

El desarrollo también debe tener como metas construir un clima social y humano de mayor seguridad y confianza mutua, consolidar un orden político democrático con más participación de las personas en la gestión y las decisiones públicas, difundir el bienestar hacia quienes tienen menos acceso a los beneficios de la modernidad, realizar proyectos en los que los ciudadanos adquieran un mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto de la sociedad en la que viven, buscando la protección y mejora del hábitat natural para quienes lo habitan hoy y quienes lo harán mañana (CEPAL, 2000). Pero también se toma conciencia de que el mero desarrollo económico no asegura la *equidad* ni la *justicia social*; y que sin estas, será imposible consolidar la estabilidad económica y legitimar las democracias políticas. Una de las grandes tareas pendientes del siglo XXI es la conciliación entre democracia, crecimiento y equidad, que indudablemente no puede lograrse únicamente mediante fórmulas tecnocráticas.

Actualmente, los niveles de desempleo están *inhibiendo* la calidad del crecimiento que podría observarse en México. Por ello, el gobierno debe concentrar sus esfuerzos en precisar el tipo de impulso económico que se quiere tener, para, en función de ello, definir un plan estructurado que refuerce las grandes áreas generadoras de empleo. Y, en especial, debería impulsar un código de responsabilidad social de las empresas, que trascienda verdaderamente el *marketing* y las buenas intenciones, promovido por Naciones Unidas, pero también al interior de los países por las fuerzas políticas de avanzada.

En este sentido, proponemos un código que debería incluir, por lo menos:

- transferencias al sector público educativo proporcionales al número de trabajadores;
- transparencia en las obligaciones fiscales y su cumplimiento para todas las personas morales, empresas y consorcios nacionales y extranjeros;

- límites a la exportación de utilidades y al pago de intereses sobre subsidiarias de corporativos extranjeros;
- participación en los programas de jubilación para toda la población de adultos mayores;
- participación en los programas de incorporación al trabajo de la población joven;
- programa de reinversión de utilidades;
- programa de mejoramiento ambiental, según el tamaño de empresa, respecto al entorno de sus plantas y oficinas;
- acción coordinada con objetivos sociales compartidos (Coraggio, 2002).

Por tanto, la RSE y el código aquí propuestos no son una moda de la mercadotecnia o el resultado de una buena imagen pública; no se trata de algo que pueda ser improvisado o agregado de manera opcional a la empresa, sino que debe integrarse a la planeación estratégica de la misma.

De esta manera, la RSE y su código serán un conjunto integral de políticas, prácticas y programas que se instrumentan en toda la gama de operaciones corporativas, en el proceso de toma de decisiones de los corporativos y la planeación estratégica del Estado, para que favorezcan el crecimiento y desarrollo social de los países, con un sentido ético y respeto al medio ambiente.

CONCLUSIONES

En este trabajo se sostiene que la participación de un inversionista institucional a través de un buen gobierno corporativo, con responsabilidad social empresarial y comprometido éticamente con el medio ambiente y la comunidad, sumada a la existencia de accionistas y administradores vigilantes de hacer cumplir las exigencias sociales que resguardan en primer lugar los intereses sociales, podrá fomentar y apoyar en gran medida el desarrollo y crecimiento económico de los países emergentes, con su participación en los proyectos requeridos de infraestructura nacional, dejando de lado el falso nacionalismo que se maneja en la actualidad. Existen importantes espacios que abrir e interesantes posibilidades de colaboración entre ambos actores.

Se propone una participación más activa en las inversiones prioritarias del país de todos aquellos inversionistas con un buen gobierno corporativo y una gran responsabilidad social empresarial, para que contribuyan a cambios en la legislación energética que vayan más allá de las convocatorias al comportamiento ético de las corporaciones transnacionales. De igual manera es necesario efectuar una regulación básica que condicione

a las empresas a un comportamiento con valores universales compartidos, para que generen su riqueza con un sentido más social y humanitario.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial 2004 *World Development Report* (Washington DC).
- Bolsa Mexicana de Valores 2005 "Ley del Mercado de Valores" (México DF). En <www.bmv.com.mx/BMV/HTML/sec6_lmercval11.html> acceso 29 de agosto de 2006.
- Büchi Buc, Marcos 2005 "Empresas sanitarias: un sector interesante para el inversionista institucional" (Santiago de Chile). En <www.aidis.cl/getdoc.php?docid=674> acceso 30 de agosto.
- CEPAL 2000 *Equidad, desarrollo y soberanía* (Santiago de Chile).
- CEPAL 2001 *Informe económico para América Latina* (Santiago de Chile).
- Coraggio, José Luis 2002 "Hacia un proyecto de economía social centrada en el trabajo: contribuciones de la antropología económica" (Santiago de Chile).
En <<http://en.pekea-fr.org/?p=11&c=3-3-JL-CORAGGIOcsp.html>>.
- Correa, Eugenia 1998 "Liberalización y desregulación financiera en México". Seminario La integración monetaria en América Latina y las lecciones que se pueden sacar para Europa, Universidad de Mame, La Vallée e ISMEA, 16 y 17 de marzo.
- Correa, Eugenia 2001 "Desempleo, precariedad y pleno empleo". Foro El Cambio Político y una Nueva Política Económica, Academia Mexicana de Economía Política, mayo.
- Daudi, Philippe; Macdissi, Charbel y Tonetta, Elena s/f "Fair management and sustainable practices: on corporate social responsibility in the market economy".
En <<http://en.pekea-fr.org/?p=11&c=8-4-Daudi.html>>.
- Humbert, Marc 2002 "La mondialisation". En <<http://en.pekea-fr.org/?p=12&a=7>>.
- Langon, Mauricio 2000 "La responsabilidad ética de los ricos y poderosos" (Rennes). En <<http://en.pekea-fr.org/?p=11&c=3-2-Langon.html>>.
- Lefort, Fernando 2003 "Gobierno corporativo. ¿Qué es? y ¿Cómo andamos por casa?". En <www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071768212003012000002&script=sci_arttext&tlng=es> acceso 3 de septiembre de 2005.

- Mathiesen, H. 2002 "Managerial ownership and financial performance".
Disertación PhD, Copenhagen Business School, Copenhagen, mimeo.
- Nielsen, Klaus s/f "A research network: institutions, actors and
institutionalization". En <<http://en.pekea-fr.org/?p=12&a=5>>.
- PNUD 1999 *Human development report* (Washington DC: Naciones Unidas).
- Simon, Pierre-Jean 2003 "La valeur du travail" (Rennes).
En <<http://en.pekea-fr.org/?p=11&c=6-1-Simon.html>>.

WESLEY MARSHALL*

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y DE CARTERA EN AMÉRICA LATINA: LA CARRERA FINANCIERA A FONDO

INTRODUCCIÓN

Este ensayo presentará una comparación entre dos fenómenos parecidos de la coyuntura económica mundial actual. El primero está descrito en la teoría de la carrera al fondo, que se aplica a la relación entre el comportamiento y las tendencias recientes de la inversión extranjera directa (IED) y las economías nacionales. El segundo abarca las mismas consideraciones, pero en relación con la inversión de cartera. Como se expondrá, las condiciones necesarias para atraer los dos tipos de capital internacional implican consecuencias similares para las economías nacionales. Sin embargo, mientras existe una teoría bien conocida y difundida sobre la dinámica entre la IED y las economías nacionales, no existe una teoría parecida para la inversión de cartera. Además de argumentar que es necesario contar con una teoría de este tipo, el presente trabajo efectuará un análisis de las similitudes y diferencias entre la carrera al fondo tradicional (CAFT) y lo que podría llamarse la carrera al fondo financiera (CAFF). También se examinará cómo se generó la CAFF, en qué consiste, cómo afecta

* Doctorado en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

a los países involucrados y cuáles son sus posibilidades de salir de la situación en la que se encuentra.

LA CARRERA AL FONDO TRADICIONAL

Ya bien difundida en varios campos de estudio, la teoría de la CAFT ofrece un marco, entre muchos, para analizar los efectos del despliegue mundial de la empresa transnacional (ETN) sobre las economías nacionales como resultado de la liberación comercial de las últimas décadas. A escala mundial, la mayor movilidad de las ETN y el aumento correspondiente de su capital productivo destinado a países extranjeros, la IED, han producido un traslado masivo de procesos productivos desde los países desarrollados hacia aquellos en desarrollo, permitiendo una producción menos regulada y más barata para las ETN.

Aunque esta *racionalización* de producción ha provocado efectos distintos en casi todas las regiones del mundo, la teoría de la CAFT enfatiza los efectos nocivos de la competencia que existe entre los países en desarrollo para atraer la IED. Entre ellos, se destacan el desmantelamiento de la regulación laboral, ambiental e impositiva, que han permitido deterioros importantes en tales áreas. La teoría también plantea que la competencia entre países ha constituido un elemento clave en la tendencia a la baja en los salarios y precios que padeció la región en las últimas décadas.

El hecho de que los mismos procesos que han beneficiado a las ETN dañaron la producción de muchas economías nacionales refleja una dinámica básica de ambas carreras al fondo: que las condiciones que otorgan más rentabilidad al capital internacional son las más dañinas para gran parte de la economía del país receptor.

Este conflicto está presente desde las consideraciones más básicas de ambas carreras. En la CAFT, el comportamiento del inversionista se rige por una lógica clara: se busca el sitio de producción que ofrece la combinación de mayor seguridad de inversión con el menor costo de producción. Por otro lado, la decisión de aceptar la ETN no resulta tan sencilla para el país huésped, y lo que sus autoridades deben resolver es esencialmente un conflicto entre el corto y el largo plazo. Para muchos países que sufren altas tasas de desempleo, la llegada de una ETN significa inversión y empleo de corto plazo. Sin embargo, dentro del ámbito de la competencia internacional, las condiciones necesarias para allegar la IED impiden un mayor crecimiento de largo plazo para el país. Con el fin de asegurar un bajo costo de producción para la ETN, muchos gobiernos sacrifican los beneficios que la IED pudiera brindar a su economía local; no se cobran impuestos, se ofrecen servicios e insumos subsidiados, no se reclaman transferencias de tecnología, ni mayor consumo de productos locales, ni capacitación de la fuerza laboral.

Además, las ganancias de la ETN no suelen retenerse en la economía local, y con el paso del tiempo pueden acumularse a niveles que exceden la cantidad de inversión realizada en el país huésped.

En este ámbito de competencia, sólo los países más dispuestos y capaces de crear las situaciones más favorables para la ETN atraerán y mantendrán sus empleos e inversiones. No obstante, como mejores condiciones para la ETN corresponden a menores posibilidades de desarrollo en los países huéspedes, los términos de esta relación pueden estar planteados de otra forma: el país más dispuesto y capaz de sacrificar su bienestar de largo plazo gana más inversiones y empleos en el corto plazo. Tal visión representa la dinámica subyacente de la teoría de la CAFT.

SIMILITUDES ENTRE LAS DOS CARRERAS

A pesar de que esta teoría sea bien conocida, no existe una teoría aplicada a la inversión extranjera de cartera, específicamente a la inversión en valores públicos. Una teoría así, la carrera al fondo financiera (CAFF), se basa en los mismos dos conflictos: el primero, entre las necesidades de las economías nacionales en el corto plazo y su bienestar en el largo; y el segundo, entre las condiciones que benefician al inversionista y aquellas necesarias para el desarrollo de la economía nacional. Los resultados de ambos procesos son parecidos, con el altamente móvil capital internacional beneficiándose al costo del bienestar de las economías nacionales.

Pero a pesar de la amplia crítica del proceso de atraer y mantener la inversión productiva formulado en la CAFT, la dinámica detrás de la CAFF es aún más preocupante. Por un lado, la participación de los países en ella es mucho menos voluntaria y, por otro, los sacrificios económicos son mayores. Mientras en la CAFT el gobierno debe decidir si la IED y los trabajos que genera en el corto plazo valen los sacrificios del largo plazo, la participación en la CAFF se acerca más a la dinámica de una trampa que a una decisión de costo-beneficio. Y mientras la participación en la CAFT impide un mayor crecimiento económico, la CAFF, muchas veces de forma involuntaria, imposibilita cualquier tipo de desarrollo significativo.

LOS ORÍGENES DE LA CAFF

La gran mayoría de países de América Latina cayó en esta trampa, como resultado de la crisis de la deuda a principios de los ochenta. Además de producir una insostenible carga de deuda, la crisis también permitió la implementación del modelo de financiamiento externo, que ha servido para institucionalizar la CAFF y profundizar la dependencia del capital financiero internacional de la región. En gran parte, este

modelo ha logrado su meta principal de garantizar el pago de la deuda externa. Al mismo tiempo, ha obligado a la desviación de capital productivo hacia su servicio, creando así, para muchos países, un círculo vicioso en el que la dependencia del financiamiento externo aumenta mientras la capacidad de generar las divisas necesarias para pagar la deuda disminuye.

Es justamente esta dependencia absoluta y creciente del financiamiento externo, junto con la liberalización financiera, lo que sienta las bases para la CAFF, en la cual los países involucrados deben competir entre sí para atraer y mantener el capital financiero, siendo los países más dispuestos a otorgar beneficios a los inversionistas internacionales, en detrimento directo de gran parte de sus intereses nacionales, los que atraen la mayor porción de capital internacional en el corto plazo.

LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA CAFF

La participación de un país en la CAFF implica varios requerimientos de su política económica. El primero, y tal vez el más importante, es el mantenimiento del superávit fiscal primario, que es la representación más concreta de la capacidad de un país para alcanzar sus compromisos financieros. No es casualidad que esta medida fundamental sea el primer punto del Consenso de Washington, tal como lo formulara John Williamson. El superávit fiscal primario constituye también uno de los requerimientos más básicos del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y, mientras existieron incumplimientos, la tendencia clara en América Latina ha sido un apego estricto a dicha condición.

Al tiempo que garantiza cierto grado de seguridad de la inversión financiera, la obligación de mantener un superávit fiscal primario ha significado una abdicación casi total de la política fiscal en América Latina. Como resultado, los gobiernos de la región sacrificaron las varias capacidades que tiene el gasto público. El estado ya no puede tener un papel significativo en la promoción de actividad económica en períodos de calma relativa, y se vuelve completamente impotente en tiempos de crisis, cuando el gasto deficitario puede proveer un estímulo anticíclico a la economía. En momentos de calma relativa, y particularmente en momentos de crisis, en muchos casos el gasto social del estado tampoco puede alcanzar las necesidades de la mayoría de sus ciudadanos.

El superávit primario es la muestra más clara de la estabilidad de una economía nacional y de la seguridad de las inversiones financieras en el país. Pero también existen varios otros aspectos que pueden influir en la capacidad y voluntad de un país de pagar sus compromisos externos. Estos pueden ser de naturaleza política y económica y, mientras su amplia variedad excluye su análisis categórico, la dinámica inconfundible consis-

te en que cualquier duda que surja sobre el mantenimiento del servicio de la deuda de un país debe ser compensada por mayores premios posibles si tal país desea atraer y retener el capital internacional financiero.

LA POLÍTICA MONETARIA DE LA CAFF

Si existen muchas formas en las que un país puede mantenerse o desviarse de una política económica dirigida a las metas dictadas por la CAFF, el apego de la política monetaria a dichas metas puede ser medido de forma clara y consistente, permitiendo un análisis categórico y relativamente preciso de los términos de la CAFF, válido para todos los países en cuestión. En el análisis que sigue, se examinará la forma en que las tasas de interés, el tipo de cambio y la inflación pueden ser manejados para asegurar la renta financiera. Al mismo tiempo, se mostrará cómo esta meta sacrifica la productividad nacional. Implícita en el análisis se encuentra la desmitificación del discurso oficial de los países que han adoptado la política económica de la CAFF como una política económica de desarrollo. Muy al contrario, sus medidas favorecen al capital financiero sobre cualquier otra consideración, imposibilitando el desarrollo sostenible en los países afectados.

El manejo de la inflación ofrece un claro ejemplo de cómo una medida para asegurar la rentabilidad financiera puede ser presentada como una medida para el desarrollo. La gran mayoría de los países de América Latina han mostrado tasas de inflación muy manejables por ya más de diez años. Este control de la inflación no debe ser menospreciado. La incertidumbre creada por las altas e impredecibles tasas de inflación dificulta drásticamente procesos básicos y necesarios de una economía, como el ahorro y la inversión, impidiendo de forma importante el desarrollo sano de una economía nacional bajo cualquier modelo de desarrollo.

Sin embargo, el control de la inflación no puede ser la única meta final de las autoridades monetarias y debe subordinarse a la consideración mayor del crecimiento de la economía. Bajo la política monetaria de la CAFF, el control de la inflación se ha convertido en la única prioridad de las autoridades monetarias. A través de una política monetaria altamente restrictiva, incluyendo cortes directos al circulante, y en el contexto de sistemas bancarios rígidos, las autoridades monetarias de la región, en gran parte, han podido restringir la oferta monetaria y mantener una inflación baja, pero al costo del mayor crecimiento de la economía. Aunque esta política impide el crecimiento, no es una política que esté fallando. Su objetivo principal es proteger la rentabilidad financiera, no promover el crecimiento.

El mecanismo de transmisión entre la inflación y la rentabilidad del capital financiero invertido en el país es el tipo de cambio. Desde un

principio, mayores precios domésticos deben ser reflejados por una devaluación de la moneda nacional en mercados internacionales. No obstante, otra forma en la que mayores precios relativos presionan al tipo de cambio es a través de la pérdida de competitividad de los productos nacionales frente a sus contrapartes extranjeros. Tal falta de competitividad puede generar un déficit comercial significativo, lo que no sólo produce una carga económica, sino también una social, en tanto la economía nacional menos competitiva tiende a crear mayor desempleo y menores sueldos. Ambos problemas pueden ser resueltos a través de una devaluación de la moneda nacional.

Sin embargo, cualquier devaluación significa una pérdida para las inversiones financieras hechas en la moneda nacional. Entonces, con el fin de asegurar su rentabilidad, un país debe mantener su tipo de cambio estable. Minimizar las presiones que la inflación puede ejercer sobre el tipo de cambio constituye, entonces, un paso importante hacia dicho fin.

Mantener un tipo de cambio estable es una tarea sumamente difícil, en especial para los países latinoamericanos, donde ha existido una fuerte tendencia histórica a la baja de las monedas débiles respecto de las fuertes. Entonces, si las autoridades buscan anular el riesgo de una devaluación por mantener el tipo de cambio estable, la moneda se sobrevalúa. Y mientras que un tipo de cambio estable, y por ende sobrevaluado, ofrece seguridad para el inversionista financiero, presenta varios problemas para la economía nacional, particularmente por debilitar la balanza comercial e impedir el crecimiento económico.

La balanza comercial se debilita a través de una dinámica básica. Por el lado de las importaciones, una moneda sobrevalorada abarata, y por lo tanto incentiva, el consumo de productos importados en perjuicio de los nacionales. Por el lado de las exportaciones, una moneda sobrevalorada encarece las exportaciones nacionales, disminuyendo su competitividad en los mercados mundiales. Teniendo en cuenta que los déficits en la balanza comercial profundizan la dependencia del financiamiento exterior, el aspecto de un tipo de cambio sobrevaluado resulta de importancia fundamental.

Por otro lado, un tipo de cambio sobrevaluado también atenta contra el crecimiento económico bajo la misma dinámica de importaciones baratas y exportaciones caras. Las importaciones baratas presentan una forma de competencia desleal frente a los productos nacionales semejantes. La única forma en que un productor local puede competir contra los precios artificialmente bajos de las importaciones es bajando sus costos de insumos. Del mismo modo, bajo un régimen de tipo de cambio sobrevaluado, las exportaciones de un país se vuelven menos competitivas frente a su competencia internacional. Al igual

que los productores para el mercado doméstico, los exportadores deben bajar sus costos de producción para mantenerse competitivos. En ambos casos, bajar los costos suele significar bajas en salarios y precios de materiales de insumo, que luego se traducen en bajas salariales en otro punto de la cadena productiva, todo ello atentando contra el crecimiento económico. El costo de mantener un tipo de cambio estable para proteger a los inversionistas, entonces, es un menor crecimiento económico y un mayor déficit comercial.

Si el tipo de cambio y la inflación pueden ser controlados en alguna medida por las autoridades monetarias para minimizar cualquier pérdida del capital invertido en el país, el principal elemento a su disposición para premiar al inversionista es la tasa de interés. De forma parecida a los dos elementos previos, las políticas dirigidas al beneficio de los inversionistas financieros suelen perjudicar a los demás sectores de la economía nacional. En cuanto a las tasas de interés, la muestra más clara de tal dinámica se encuentra en la deuda pública. Las altas tasas de interés ofrecidas a través de los bonos públicos, emitidos para enfrentar los vencimientos de la deuda pública, han permitido que el servicio de la deuda de los países en la CAFF haya superado por mucho las cantidades originales de la deuda. Este servicio ha significado una tremenda transferencia de riqueza desde la gran mayoría de las poblaciones locales hacia los prestamistas internacionales. Entre los perjudicados se incluyen todos aquellos que pagan impuestos, los pobres que no cuentan con programas sociales y los trabajadores cuyos salarios han sido rebajados para asegurar el pago de la deuda.

Pero más allá de la dinámica de una trampa de deuda, el mantenimiento en sí de una alta tasa de interés tiene impactos muy significativos sobre una economía local. Lo más básico es su efecto negativo sobre las tasas de inversión. Bajo regímenes de altas tasas de interés, donde el costo de muchas inversiones productivas resulta más alto que los beneficios esperados, el capital escaso se canaliza hacia la actividad financiera. Para la planta productiva nacional, la situación se complica mucho más debido a la competencia extranjera. En las economías abiertas de los países de la CAFF, en las cuales las ETN que se financian con tasas de interés bajas desde sus países sedes compiten contra las empresas nacionales que se financian a costos mucho más altos en mercados domésticos, existe una ventaja casi insuperable otorgada a la ETN.

OTROS FACTORES QUE CONDICIONAN LA CAFF

Vale aclarar aquí que las tasas de interés, la inflación y el tipo de cambio pueden ser manipulados por las autoridades nacionales, pero no controlados. En la arquitectura financiera mundial actual, la soberanía financiera de cualquier país se encuentra limitada. Sin embargo, para el

país que ha caído en la CAFF, la situación se dificulta aún más, debido en gran parte a la consideración de que la oferta de capital financiero internacional, aunque opera ya en volúmenes tremendos, no llega a satisfacer su demanda. Los países, entonces, deben competir entre sí por ello, con la competencia basándose en los factores expuestos: la estabilidad de la economía nacional, medida en parte por el superávit fiscal primario; la inflación; la estabilidad del tipo de cambio; y los premios de la inversión, determinados por la tasa de interés.

No obstante, la competencia por el capital financiero internacional no sólo se basa en estos cuatro factores. Es preciso considerar también aspectos menos generalizables, como los acontecimientos políticos, que si generan dudas sobre la seguridad de las inversiones pueden forzar alzas importantes en las tasas de interés. Y si existen propuestas políticas para sacar al país de la CAFF sin que haya logrado la independencia económica necesaria para hacerlo, tales esfuerzos serán castigados con mayores costos de financiamiento, profundizando así la dependencia económica del país y minando la propuesta política.

En términos económicos, salir de la CAFF resulta sumamente difícil. Para mantenerse solventes en el corto plazo, las economías nacionales requieren del capital financiero internacional, sin importar sus efectos sobre la economía en general. Pero también hay consideraciones políticas que dificultan la salida de un país de tal situación. Los actores que representan al capital financiero internacional han institucionalizado su gobierno de facto sobre la arquitectura financiera mundial en la forma del BM-FMI, y sus intereses también están protegidos a nivel nacional. Como consecuencia de la implementación de un modelo económico basado en el capital financiero, los capitalistas financieros domésticos se han beneficiado enormemente, creando así un interés político poderoso. En algunos países de América Latina, donde estos intereses gobiernan, las medidas requeridas por la CAFF han sido adoptadas por el gobierno y presentadas como políticas dirigidas al bienestar de la nación. En otros países donde la elite financiera tiene menos peso político, existe una mayor resistencia a la adopción de tales políticas. Sin embargo, el resultado es el mismo. La voluntad política que un país podrá tener para salir de la CAFF, por fuerte que sea, posee pocas posibilidades de éxito frente a las necesidades reales de dólares de corto plazo de las economías nacionales y los intereses del capital financiero internacional atrincherados en la actual arquitectura financiera mundial.

CONCLUSIÓN

Entonces, existen algunos paralelos importantes entre las dos carreras al fondo. En ambos casos, los que se benefician de la situación son los inversionistas internacionales, y los perjudicados son los sectores

productivos de las economías nacionales. Los dos fenómenos también comparten el mismo conflicto entre las necesidades de una economía de corto plazo y su bienestar en el mediano y largo plazo. Y, por último, ambas carreras tienen el mismo elemento de competencia: que la oferta del capital productivo y financiero internacional no alcanza su demanda, y los países se ven forzados a competir entre sí para atraer y mantener este recurso escaso. Dada la dinámica según la cual lo que beneficia al capital internacional perjudica al bienestar nacional, el ganador de las dos competencias es el país con mayor disposición a adoptar medidas destructivas; es decir, acercarse al fondo.

De esta manera, el caso reciente de Argentina presenta el primer ganador de la CAFF en América Latina. Después de una década de la política económica tal vez más apegada a los requerimientos de la CAFF a nivel mundial, en los años 2001 y 2002 el país se encontró al borde de un quiebre sistémico de sus instituciones. Desde cualquier ángulo que se aborde, el colapso económico, social y político que el país experimentó puede ser visto como la llegada al fondo.

Pero, irónicamente, en el fondo Argentina parece haber encontrado una salida de la CAFF. Como estado insolvente, el país pudo negociar el quite de gran parte de su deuda pública y romper vínculos con los intereses financieros domésticos e internacionales, ganando así una libertad notable en sus políticas económicas. Por lo tanto, ha podido aplicar medidas contrarias a las exigidas por la CAFF y lograr una recuperación económica importante. Y si bien tal repunte es todavía incipiente e incompleto, se ha conseguido casi independientemente del capital externo. Con la mayoría de los países de América Latina aún inmersos en la CAFF, la experiencia argentina reclama una consideración profunda sobre la trayectoria económica de tales países. Específicamente, si están en el mismo camino que llevó a Argentina a la crisis, ¿es necesario que también toquen fondo antes de que puedan asumir otro rumbo económico? ¿La única salida de la CAFF se encuentra en el fondo?

EDGAR ORTIZ*
ALEJANDRA CABELLO**
FRANCISCO LÓPEZ HERRERA***

MERCADOS DE CAPITAL EMERGENTES Y DESARROLLO E INTEGRACIÓN

LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA de las últimas décadas se ha caracterizado no sólo por la internacionalización de la producción y ampliación del comercio internacional sino, sobre todo, por la internacionalización del capital financiero. A su vez, la liberalización y desregulación financieras han impulsado el crecimiento de los mercados de valores de los países del Sur. Este proceso debería contribuir de manera significativa a su desarrollo económico. De acuerdo con la teoría financiera convencional, el sector financiero ejerce una influencia positiva en el desarrollo económico. Se afirma igualmente que el tamaño, estructura y

* Profesor Titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tutor del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y del Programa de Posgrado en Ingeniería de la misma universidad. PhD en Finanzas y Negocios Internacionales por la Universidad de Wisconsin, Madison, Estados Unidos.

** Profesora de Finanzas de la Maestría en Administración Industrial de la Facultad de Química y del Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración de la UNAM. Doctora en Administración Pública por la UNAM. Vicepresidenta de la International Society for Intercommunication of New Ideas (ISINI).

*** Licenciado en Administración y Maestro en Finanzas por la UNAM. Profesor de Finanzas en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Doctor en Economía Financiera del Posgrado en Economía de la UNAM.

madurez del sector financiero de una nación –esto es, el grado de su *profundización financiera*– constituye un factor esencial para promover el desarrollo. A este respecto, el desarrollo financiero se obtiene solamente con la concurrencia de mercados libres; de otra manera, la represión financiera –por ejemplo, controles y participación gubernamentales excesivos sobre los mercados– inhibe el crecimiento financiero y el papel potencial de los intermediarios financieros en la actividad económica.

Las funciones de los intermediarios financieros, libres de represión financiera, incluyendo los mercados accionarios, identificadas como promotoras del desarrollo son: movilización del ahorro y la inversión, esto es, promoción del ahorro y su canalización a inversiones productivas (la liquidez adicional que proveen los mercados accionarios juega un papel importante en el proceso ahorro-inversión); disminución del riesgo mediante la negociación de activos no deseables; promoción de la especialización corporativa al facilitar la compra de acciones de empresas eficientes; cobertura sobre el riesgo mediante productos derivados y otros mecanismos para el control del riesgo; diversificación y unificación de riesgos –por ejemplo, optimización de rendimientos para niveles dados de riesgo– mediante la estructuración de carteras de acuerdo a los niveles individuales de aversión al riesgo; divulgación y adquisición de la información necesaria para la asignación de recursos; y seguimiento a los administradores para el ejercicio de control corporativo (la negociación de valores y su fijación de precios envía a los administradores señales respecto de su desempeño) (Levine, 1997). En resumen, la disponibilidad cada vez mayor de instrumentos financieros y su creciente negociación incrementa en una economía el ahorro y la inversión y reduce los costos de transacción e información, beneficiando a los inversionistas, empresas y autoridades financieras, fortaleciendo sus decisiones y optimizando la competitividad internacional de las empresas e instituciones nacionales, lo que a su vez promueve el desarrollo.

Partiendo de dichas proposiciones, una recomendación permanente para los países en vías de desarrollo ha sido la liberalización y desregulación de sus mercados financieros¹. Concretamente, en el caso de los mercados de capital, la teoría de financiamiento del desarrollo relaciona explícitamente el desarrollo de los mercados de capital con el desarrollo a largo plazo de los países en vías de desarrollo (McKinnon, 1973; Shaw, 1973). Esta teoría propone que un sector financiero reprimido interfiere con el desarrollo: los mecanismos de ahorro no están bien desarrollados; los intermediarios financieros que promueven y

¹ Los pioneros de tales propuestas son Gurley y Shaw (1955; 1960), Goldsmith (1969), McKinnon (1973) y Brainard y Tobin (1968).

conjuntan el ahorro no lo asignan eficientemente entre las alternativas existentes; también las empresas son desalentadas de llevar a cabo inversiones, porque las políticas de represión financiera reducen los rendimientos a las inversiones y las torna muy inciertas; como resultado, el crecimiento económico es restringido.

Sin embargo, también existen puntos de vista opuestos sobre el papel de los mercados accionarios en el desarrollo. Stiglitz (1985) argumenta que los mercados de capital en los países en vías de desarrollo podrían no proveer incentivos adecuados para la adquisición de la información bursátil y empresarial necesaria para la toma de decisiones. En el caso de los mercados en desarrollo, la falta de información inhibe las inversiones: las políticas de tasas de interés se vuelven ineficientes, y las decisiones de los bancos y empresas se tornan igualmente ineficientes e incapaces de discriminar entre buenos y malos acreedores. Bajo tales circunstancias, las empresas encuentran muchas restricciones crediticias, ya que los inversionistas y prestamistas imponen un racionamiento del crédito y restricciones cuantitativas en los mercados accionarios (Stiglitz y Weiss, 1981).

Asimismo, Singh (1997) propone que el crecimiento financiero puede no ser benéfico para el desarrollo económico, resaltando tres razones para ello. En primer lugar, la volatilidad inherente y arbitrariedad de los procesos de fijación de precios en los mercados emergentes. Segundo, el fuerte vínculo entre los mercados accionarios y los de divisas, particularmente cuando choques desfavorables exacerban la inestabilidad macroeconómica y limitan el crecimiento. Finalmente, el crecimiento de los mercados accionarios tiende a debilitar las tradicionales relaciones entre la banca y la empresa; a pesar de muchos errores y problemas, dicha relación ha promovido las inversiones y el crecimiento corporativo en muchos países, en especial en los exitosos países del este de Asia. A estas críticas debe aunarse el hecho de que los mercados emergentes se han convertido en receptores de tenencias inestables, de corto plazo (*dinero caliente*), por parte de los inversionistas internacionales, en particular de los fondos mutualistas y fondos de jubilación de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Sus administradores de portafolio e inversionistas individuales huyen de los mercados emergentes a la primera manifestación de inestabilidad.

El continuo crecimiento que han experimentado los mercados de capital emergentes también puede ser visto como una nueva etapa de las históricas relaciones de dependencia de los países menos desarrollados; los procesos de explotación a estos países requieren que el capital metropolitano se dirija a ellos de tal modo que, en subsiguientes períodos, se convierten gradualmente en los medios de exacción de ganancias y transferencias de recursos a las metrópolis. Estos patrones

volátiles, de *cracks* financieros recurrentes y desfavorables para promover el desarrollo a largo plazo, son los que aparentemente predominan en los mercados emergentes.

CRECIMIENTO Y LIMITACIONES DE LOS MERCADOS EMERGENTES

Los nuevos patrones de flujos de capital internacionales no han favorecido el desarrollo del Sur. De acuerdo con Márquez et al. (2003), entre 1980 y 1997, a nivel mundial, los flujos de inversión de portafolio crecieron casi 25 veces, en tanto que los flujos de inversión extranjera directa en todo el mundo lo hicieron únicamente doce. En los países del Sur, entre 1990 y 2000, el crecimiento de la inversión extranjera directa fue mayor que el de la inversión de portafolio; empero, de 1991 a 1994, la inversión de cartera superó a la directa. La inversión de portafolio en los mercados emergentes se ha concentrado principalmente en la adquisición de instrumentos de deuda, preferentemente gubernamental. Sin embargo, durante la década pasada también se observó un notable crecimiento de sus mercados accionarios. Mas importante aún, la inversión de cartera se dirigió principalmente a los mercados secundarios de capital, contribuyendo exiguamente al financiamiento corporativo de nuevas inversiones reales.

En 1984, la capitalización de los mercados emergentes era de 145.873 millones de dólares, representando poco más del 4,23% de los 3.442,243 millones de dólares de la capitalización total de los mercados mundiales². Hacia 1999, la capitalización de los mercados emergentes fue de 3.073,871 millones de dólares, alcanzando una participación ligeramente superior al 8,53% del total mundial de 36.030,809 millones; durante ese período, la participación de los mercados emergentes en la capitalización mundial prácticamente se duplicó. El valor negociado en los mercados emergentes también ha mantenido una tendencia ascendente. En 1984, se elevó a 34.468 millones de dólares, en tanto que para 1999, el monto negociado fue de 2 billones 866.867 millones de dólares –el máximo alcanzado durante el período; es decir, 83 veces el valor inicial del período analizado. Al igual que con la capitalización de mercado, se verifican años en los que decrecieron las negociaciones operadas en los mercados emergentes; en 1990, 1991, 1995 y 1998, las variaciones anuales negativas fueron aproximadamente del 23,18; 31,74; 37,46 y 27,83%, respectivamente. El porcentaje del valor negociado en los mer-

² La información estadística sobre los mercados emergentes analizada en el presente estudio proviene de Internacional Financial Corporation and Moody's (1980-2000). Los datos sobre la Bolsa Mexicana de Valores fueron obtenidos de la misma fuente y de Bolsa Mexicana de Valores (1985-2000) y Banco de México (1990-2000).

cados emergentes en relación con el total mundial también ha crecido significativamente. Su participación se incrementó del 2,71% del total mundial en 1984 al 9,24% en 1999. Resalta el explosivo crecimiento que tuvo lugar de 1989 a 1994. De hecho, en este último año, la participación de los mercados emergentes en el total negociado mundial fue la mayor del período, llegando a la cifra record de 18,82%.

Sin embargo, la liberalización de los mercados emergentes del Sur parece resumirse sólo en un ilusorio y explosivo crecimiento especulativo, sin mayor impacto en el financiamiento empresarial. El Cuadro 1 da cuenta de la irregularidad y sesgos de la inversión extranjera de portafolio en los mercados emergentes. Aunque los flujos de capital extranjero a los mercados extranjeros crecieron durante el período 1990-2000, resulta notorio el hecho de que los préstamos bancarios descendieron dramáticamente en importancia, registrando un saldo negativo de -135,1 mil millones de dólares. En cuanto a la inversión de cartera, su crecimiento fue explosivo y altamente irregular, pasando de 17,4 mil millones en 1990 a 40,2 mil millones en 2000 y un saldo acumulado de 611,9 mil millones de dólares; en algunos años, los montos invertidos sobrepasaron a la inversión extranjera directa.

Cuadro 1

Flujos de capital privados a los mercados emergentes (miles de millones de dólares)

Flujos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total	Promedio
Egresos de capital privado total	47,7	123,8	119,3	181,9	152,8	193,3	212,1	149,2	64,3	68,3	118,5	1.431,2	130,1
Préstamos bancarios y otros endeudamientos	11,9	55,6	32,7	11,5	-35,5	55,4	16,3	-57,6	-104,0	-71,8	-50,1	-135,1	-12,3
Inversión de portafolio	17,4	36,9	51,1	113,6	105,6	41,2	80,8	66,8	36,7	21,6	40,2	611,9	55,6
Inversión extranjera directa	18,4	31,3	35,5	56,8	82,6	96,7	115,0	140,0	13,1	118,5	128,4	954,2	86,7

Fuente: Dobson y Hufbauer (2001).

EL FÚTIL CRECIMIENTO BURSÁTIL EN MÉXICO

El caso de México da clara cuenta de la futilidad del crecimiento bursátil para las economías del Sur. Desde fines de la década del ochenta, México emprendió importantes reformas financieras, buscando activamente insertarse en el nuevo orden globalizado. A partir de 1990, tuvo lugar un

proceso rápido de desregulación y liberalización en el sistema financiero mexicano, incluyendo la reprivatización de la banca comercial (nacionalizada en 1982), la apertura y desregulación del mercado de valores y la autonomía de la banca central Banco de México. Además, la Bolsa Mexicana de Valores ha modernizado sus operaciones, contando con un sistema electrónico y un listado de instrumentos internacionales al alcance de los inversionistas mexicanos. Asimismo, desde 1990, las empresas mexicanas listan American Depository Receipts (ADR) y Global Depository Receipts (GDR) en los mercados de capital internacionales.

Sin embargo, el mercado accionario mexicano es aún muy pequeño; la oferta y la demanda de títulos accionarios es muy limitada. Además, no se ha constituido en una fuente importante de financiamiento corporativo. El grueso de la negociación de acciones en el mercado bursátil mexicano se concentra en pocas empresas y predomina excesivamente el mercado secundario, por lo que los recursos que allí se movilizan no constituyen financiamiento fresco para las empresas, sino que obedecen a decisiones de portafolio de los inversionistas. Así, a pesar de las reformas financieras, en el mercado de valores no son realmente grandes los avances logrados para convertirlo en el motor importante para el desarrollo económico vía el financiamiento de largo plazo, ágil y oportuno, que se requiere para los proyectos productivos de las empresas.

Resulta notable el número reducido de empresas participantes; aún más, el número de empresas emisoras no sólo no ha aumentado, sino que más bien ha disminuido. En 2002, las empresas listadas (166) representan apenas el 64% del total de 1980 (259), siendo este último año el de mayor número de emisoras listadas durante el período 1984-2002. El bajo y decreciente número de empresas emisoras en el mercado accionario mexicano puede explicarse, en parte, porque las empresas son renuentes a emitir activos de capital públicamente, debido a que sus propietarios temen perder el control corporativo (Ortiz, 2000). Por otra parte, la existencia de ganancias monopólicas, de asimetrías en la información públicamente disponible sobre las empresas y la presencia de un número reducido de inversionistas deseosos de aceptar riesgos constituyen factores que desalientan a los empresarios a buscar fondos en los mercados de capitales (Fisher et al., 1994).

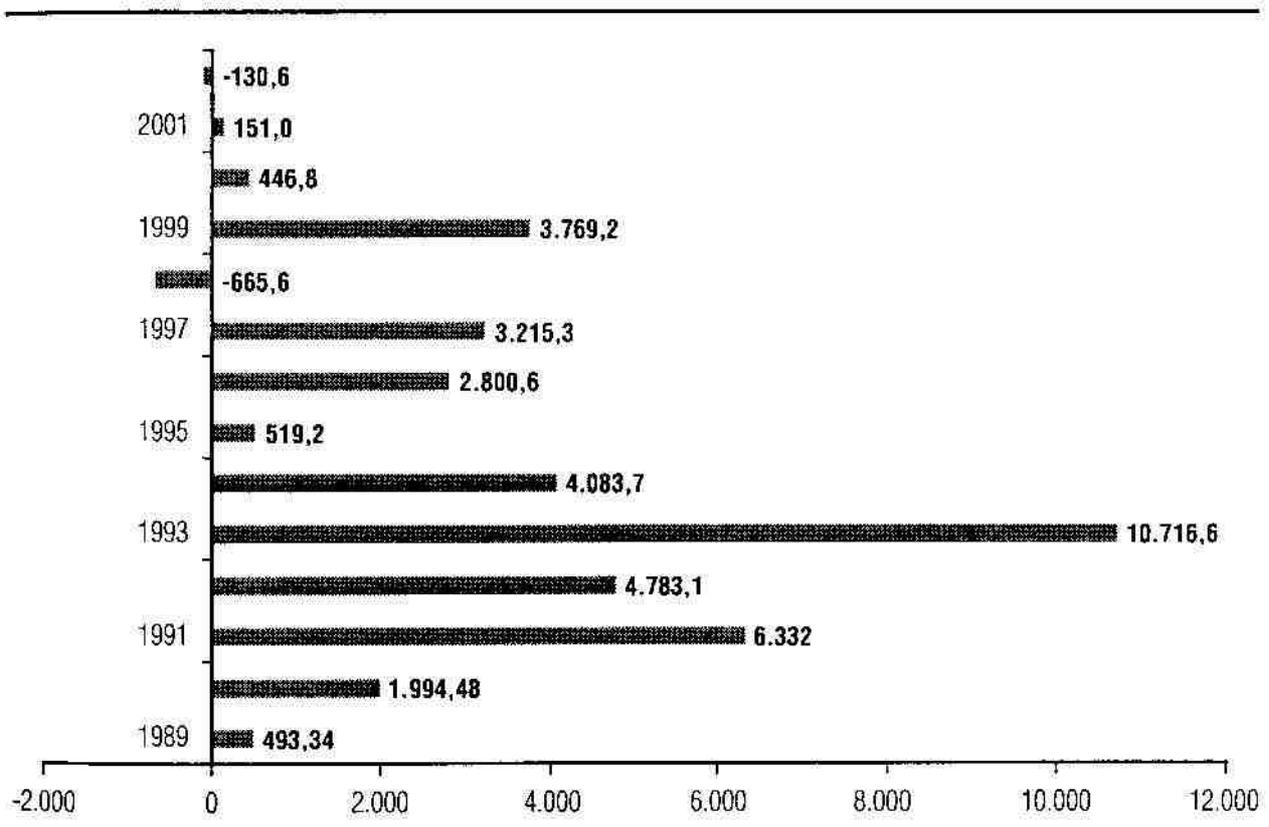
La apertura del mercado accionario mexicano ha alentado a los inversionistas internacionales. El Gráfico 1 resume el comportamiento de los flujos externos anuales en la Bolsa. En 1989, año inicial de la apertura, ingresaron 493,34 millones de dólares a la Bolsa Mexicana de Valores, comenzando así un período de bonanza hasta 1993, cuando los flujos externos rebasaron los 10.700 millones de dólares; el total acumulado ascendía a 17.897,8 millones de dólares. Las expectativas

eran favorables, tanto por la aplicación del programa de ajuste económico, incluyendo la privatización de empresas paraestatales, como por la amplia apertura que incluía la convertibilidad cambiaria. Sin embargo, México también presentaba severos déficits en su balanza comercial y cuenta corriente y una marcada sobrevaluación del peso. La inestabilidad política del siguiente año, en el que incluso fue asesinado el candidato a presidente Luis Donaldo Colosio, exacerbó la fragilidad económica, política y social del país.

Así, el ritmo de ingreso de capitales al mercado accionario mexicano se redujo notablemente y continuó bajo e irregular durante los siete años siguientes. El ingreso de flujos de cartera disminuyó drásticamente a 4.083,9 millones de dólares en 1994 y 519,2 millones de dólares en 1995. La recuperación en ciernes en los dos siguientes años –aunque con flujos notoriamente más bajos que los obtenidos hasta 1993– se abortó en 1998, registrándose flujos negativos en 1998 y 2002. Las remesas masivas de capital convirtieron a la Bolsa Mexicana de Valores en un mecanismo generador y transmisor de severas crisis. La salida masiva de capitales de la Bolsa Mexicana de Valores se realizó en términos del valor de mercado de las acciones.

Gráfico 1

Flujos externos en el mercado accionario mexicano (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a la Bolsa Mexicana de Valores.

Hacia 1993, el valor de mercado de las inversiones extranjeras de cartera ascendía a alrededor de 54.484,3 miles de millones de dólares. Por tanto, por los 17.897,8 millones de dólares de inversión acumulada, los inversionistas extranjeros podían, teóricamente, remitir por sus ganancias de capital 3,04 dólares por cada dólar invertido. El retiro masivo de capital en 1994 no tuvo lugar en su totalidad, pero en el último trimestre del año, y en especial en diciembre de 1994, las remesas al extranjero de ganancias de capital resultaron superiores a 10 mil millones de dólares; una cantidad similar fue remitida por la liquidación de los instrumentos gubernamentales denominados en dólares (Tesobonos). Las reservas internacionales del Banco de México descendieron de 24.978 millones de dólares en enero a 12.484 en noviembre y, finalmente, 6.148 el 30 de diciembre. En noviembre y diciembre, la intervención del gobierno fue masiva, alcanzado un total de 8.720 millones de dólares, con 4.543 millones de dólares tan sólo el 21 de diciembre, día inicial de la macrodevaluación y debacle de la economía mexicana.

A esta debacle contribuyó la excesiva importancia de la inversión extranjera de cartera. En 1989, el monto de los flujos de capital externo al mercado accionario fue de sólo el 15,54% del monto de los flujos que ingresaron como inversión extranjera directa. Esta relación cambió drásticamente en los siguientes cuatro años. En 1990, los flujos de capital externo que ingresaron al mercado accionario representaron el 75,74% de los flujos de inversión extranjera directa, y en 1991, 1992 y 1993, respectivamente, el 132,98, el 108,89 y el 244,18%. Igualmente, en relación con el total de las inversiones en Bolsa, la inversión extranjera en términos de valor de mercado se incrementó de alrededor del 13% en 1989 a cerca del 80% en 1993. Este hecho aumentó la volatilidad y fragilidad de la bolsa y la economía en general.

Tal situación fue tolerada, y realmente alentada, por el gobierno mexicano porque la inversión extranjera de cartera compensaba los enormes déficit registrados en la balanza comercial y cuenta corriente, pero incrementando la fragilidad financiera del país (ver Ortiz, 2000). En suma, la desregulación y liberalización de los mercados financieros de México han motivado el ingreso de cuantiosos flujos de capital externo; sin embargo, la incertidumbre de estos, su falta de arraigo y limitado financiamiento a las inversiones reales son factores determinantes para la presencia de una marcada fragilidad financiera, que transforma en particular al mercado accionario en posible motor y transmisor de severas crisis, que a su vez, aunadas a las crisis cambiarias y bancaria, pueden someter al país a la gestación de nuevas crisis, tal como ocurrió en 1994-1995.

ALIANZA E INTEGRACIÓN FINANCIERA SUR-SUR

Una respuesta a los retos de la globalización que han instrumentado los países del Sur durante las últimas tres décadas ha sido la conformación de bloques comerciales y la realización de múltiples tratados bilaterales de comercio. Su propósito fue coadyuvar a incrementar su participación en el comercio mundial y, a la vez, aumentar la competitividad, ingreso nacional y bienestar social de los países participantes. Al tratarse de acuerdos entre países del Sur, los resultados han sido un tanto limitados, porque su herencia productiva y relaciones de dependencia con las naciones del centro restringieron el alcance de dichos acuerdos.

Aún más, muchas naciones del Sur han firmado simultáneamente acuerdos de libre comercio con países desarrollados, particularmente los países latinoamericanos. En tales casos, los acuerdos no han contemplado mecanismos de compensación para sobreponer las asimetrías existentes entre los países del Norte y el Sur. Estos últimos también se han apresurado a formalizar acuerdos con los países del Norte sin crear previamente estrategias de desarrollo que contribuyan a solventar las asimetrías existentes. De allí que las ganancias de la apertura comercial de los países del Sur se concentren en los países desarrollados, en tanto en los del Sur los limitados beneficios se han acumulado en los estratos sociales altos, agudizando los niveles de desempleo, desigualdad social y pobreza.

Es necesario, por tanto, analizar y repensar nuevos derroteros mediante los cuales las naciones del Sur procuren incrementar su participación económica e integrarse decidida y favorablemente a los procesos en los que sea de su interés participar. En términos del comercio mundial, en primer lugar, resulta indispensable que se negocie la eliminación de los subsidios proporcionados en los países desarrollados, en particular aquellos que se otorgan a los productos agrícolas, pues las ventajas comparativas y competitivas que tienen los países del Sur en estos productos se desvirtúan totalmente por dichos subsidios; se restringe así su comercio, y su sector agrícola pierde la capacidad de convertirse en un verdadero motor del desarrollo. También es preciso alentar otras medidas para que se desarrolle y predomine un comercio justo entre las naciones. Entre ellas, debe resaltarse la realización de convenios internacionales para encauzar las inversiones de las empresas multinacionales hacia un desarrollo global sustentable y basado en decisiones éticas; debe igualmente promoverse el desarrollo de mecanismos y regulaciones internacionales que hagan del sistema financiero internacional y nacional de cada país un mecanismo estable y creciente de financiamiento de las inversiones reales.

A este respecto, los mercados de capital emergentes del Sur deben convertirse en mecanismos que, sin cerrar sus puertas al capital

internacional, financien el desarrollo nacional. La implementación a nivel individual de medidas que impidan la salida indiscriminada de las inversiones de cartera no constituye una alternativa idónea y viable. Ante la apertura existente en otros mercados, el capital internacional simplemente dejaría de invertir en los mercados con restricciones a los movimientos de capital.

Tres soluciones complementarias son posibles a nivel internacional para potenciar el papel de las inversiones extranjeras en los mercados de capital emergentes. En primer lugar, debería establecerse un fondo de apoyo de *creadores de mercado* que fomenten la estabilidad de la oferta y la demanda de valores en los mercados emergentes del Sur. En segundo lugar, debería conformarse un fondo internacional para la creación de una cámara de compensación internacional que apoye a los inversionistas extranjeros en situaciones de inestabilidad bursátil de un mercado emergente específico o una crisis bursátil internacional. Finalmente, mediante el cobro de comisiones –similar al muchas veces sugerido *impuesto Tobin*– podría igualmente constituirse un fondo internacional de apoyo a las reservas internacionales de países del Sur, para aquellas situaciones en las que estas corran peligro de disminuir drásticamente debido a salidas de capital provenientes de grandes operaciones en sus mercados de capital.

Puesto que la integración es un proceso de largo plazo y debe realizarse sin asimetrías, los países en vías de desarrollo deberían fomentar mecanismos regionales de integración comercial y financiera que les permitan desarrollar sus economías de acuerdo a planes de desarrollo específicos, cuya meta sea sobreponerse a las asimetrías nacionales y regionales con los países del Norte. Un paso fundamental debe ser la integración de los mercados bursátiles nacionales del Sur a niveles regionales. Un caso importante a abordar en la región es una Bolsa Latinoamericana de Valores. Sin mecanismos comunes previos de financiamiento del desarrollo que incluyan a las bolsas de valores y todos los intermediarios financieros, la integración de la región y sus alianzas o integración con EE.UU. y Canadá en el llamado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) están llamadas a fracasar.

Esta estrategia, que es necesario incluir inmediatamente en las agendas de integración de los países latinoamericanos, debe complementarse con medidas similares a las indicadas para el nivel global. Es preciso reconocer que el ALCA, aunque importante en términos de integración hemisférica, no es inevitable. Existen otras alternativas. En primer lugar, la integración latinoamericana puede convertirse en una alternativa viable y plena para impulsar el desarrollo regional y de cada país en particular. No debe verse como ineludible la integración hemisférica. La integración con la Unión Europea es una alternativa

potencial. Si bien, en términos económicos, América Latina permanece en el ámbito de EE.UU., debemos reconocer que la herencia occidental de América Latina es europea. De hecho, para romper la excesiva dependencia comercial con EE.UU., Latinoamérica debe estrechar más sus lazos económicos con Europa, Asia y Oceanía. Esquemas bien pensados, justos y con la debida presencia de mecanismos alternos de desarrollo regional, que se conviertan en verdaderas palancas para la integración con otros países, podrían reeditar mucho más que una alianza con EE.UU. y Canadá si esta se realiza en términos asimétricos.

Naturalmente, a nivel nacional, las economías del Sur también deben implementar políticas de desarrollo de sus sectores financieros que faciliten, en sucesivas etapas, la integración regional y, posteriormente, con otras naciones o bloques económicos. En especial, los países en vías de desarrollo deben:

- fomentar la estabilidad, ampliación y eficiencia de sus mercados de capital;
- crear incentivos fiscales para que más empresas listen sus valores patrimoniales en sus bolsas de valores;
- promulgar mecanismos para ampliar la base de inversionistas individuales con incentivos fiscales para los trabajadores (además de los programas de jubilación actualmente atados a la inversión de fondos especializados en las bolsas de valores);
- establecer leyes de protección para los accionistas minoritarios y mayores castigos contra el mal uso de información privilegiada;
- promover una mayor y oportuna divulgación sobre las actividades empresariales, incluyendo una más amplia información financiera;
- fomentar una más amplia y oportuna información gubernamental sobre los fundamentos de la economía;
- procurar una mayor eficiencia en la promoción del ahorro, evitando la excesiva intermediación y costos y comisiones de intermediación que desalientan a los inversionistas;
- incentivar una óptima asignación de recursos, alentando la aplicación de mayores e innovadores mecanismos de evaluación del crédito y la actividad empresarial, así como del control de los riesgos de mercado;
- fomentar la competencia empresarial y de los bancos e instituciones financieras, creando, cuando sea necesario, instituciones

de evaluación del ingreso, fusiones y adquisiciones de las empresas a los mercados; y

- promover la transparencia y ética profesional tanto en el sector público como privado y combatir firmemente la corrupción.

Estas políticas y otras similares no están reñidas con la apertura financiera.

Sin embargo, para asegurar su éxito y hacer de los mercados de capital importantes alternativas para el financiamiento del desarrollo, estas políticas deben ser complementadas con medidas similares a las anteriormente expuestas para propiciar la integración regional y, a su debido tiempo, la integración con países desarrollados o bloques económicos conformados por tales países.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México 1990-2000 *Informe Anual* (México DF) varios números.
- Bolsa Mexicana de Valores 1985-2000 *Informe Bursátil* (México DF) varios números.
- Brainard, William C. y Tobin, James 1968 "Pitfalls in financial model building" en *American Economic Review*, N° 58.
- Dobson, Wendy y Hufbauer, Gary C. 2001 *World Capital Markets: Challenges to the G-10* (Peterson Institute).
- Fisher, Klaus P.; Ortiz, Edgar y Palasvirta, Amos P. 1994 "Risk management and corporate governance in imperfect capital markets" en Ghosh, Dilip K. y Ortiz, Edgar (eds.) *The changing environment of international financial markets: issues and analysis* (Nueva York: St. Martin's Press).
- Goldsmith, Raymond. W. 1969 *Financial structure and development* (New Haven: Yale University).
- Gurley, John G. y Shaw, Edward 1955 "Financial aspects of economic development" en *American Economic Review*, Vol. XLV.
- Gurley, John G. y Shaw, Edward 1960 *Money in a theory of finance* (Washington DC: Brookings Institution).
- Internacional Financial Corporation and Moody's 1980-2000 *Emerging Markets Fact Book*, varios números.
- Levine, Ross 1997 "Financial development and economic growth: views and agenda" en *Journal of Economic Literature*, N° 35.

- Márquez Pozos, Jorge Miguel; Islas Camargo, Alejandro y Venegas Martínez, Francisco 2003 "Corrientes internacionales de capital e inversión extranjera de cartera. El caso de México, 1989-1999" en *El Trimestre Económico* (México DF) N° 70.
- McKinnon, Ronald I. 1973 *Money and capital in economic development* (Washington DC: Brookings Institution).
- Ortiz, Edgar 2000 "La inversión extranjera de portafolios en los mercados de dinero y capital y su impacto en la crisis mexicana" en Manrique Campos, Irma (coord.) *Arquitectura de la crisis financiera* (México DF: IIEc-ENEP Aragón/UNAM/Miguel Ángel Porrúa).
- Shaw, Edward S. 1973 *Financial deepening in economic development* (Nueva York: Oxford University Press).
- Singh, Ajmer 1997 "Financial liberalization, stock markets and economic development" en *Economic Journal*, N° 107.
- Stiglitz, Joseph 1985 "Credit markets and the control of capital" en *Journal of Money, Credit and Banking*, N° 17.
- Stiglitz, Joseph y Weiss, Andrew M. 1981 "Credit rationing in models with imperfect information" en *American Economic Review*, N° 71.

EUGENIA CORREA*

GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y EXCLUSIÓN SOCIAL**

Son peligrosas e irrelevantes las variedades de optimismo compulsivo... Parecen más pertinentes al pensamiento crítico, la lucidez, el realismo, la siempre válida combinación de "pesimismo de la inteligencia, optimismo de la voluntad". Y también en la divisa de un anónimo capitán de las guerras de religión, o de Guillermo el Taciturno: "No hace falta la esperanza para emprender ni el éxito para perseverar"

Estado y globalización
Marcos Kaplan

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo sostiene que el mayor desequilibrio económico de nuestros días deriva de la alta capacidad de producción que se ha desa-

* Profesora del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro de la Unidad de Investigación en Economía Fiscal y Financiera del Instituto de Investigaciones Económicas de la misma universidad.

** Este trabajo se inscribe en los avances del proyecto de investigación "Reformas y asimetrías financieras, regulación y cooperación financiera regional", apoyado por la DGAPA-UNAM. Una primera versión del mismo fue presentada en el seminario Del Sur hacia el Norte: Economía Política del Orden Económico Internacional Emergente, organizado por el Programa Sur-Sur de CLACSO y la Unidad de Investigación en Economía Fiscal y Financiera del IIEc-UNAM, en Buenos Aires, Argentina, septiembre de 2005.

rollado y el bajo nivel de consumo alcanzado. La brecha entre ambos, resultado de la organización social, económica y política contemporánea, amenaza con trastornarla. El dominio de las corporaciones y de las corporaciones financieras está reorganizando al mundo económico y social contemporáneo bajo la dinámica de la valorización de activos financieros altamente concentrados. De este modo, se producen amplios movimientos en los precios financieros y la ocupación. Analizaremos aquí cómo la integración mundial así organizada bajo la égida de la corporación financiera pretende convertir a los ciudadanos en consumidores *sin patria*; cómo la liberalización y desregulación mundial exacerbaban la competencia, especialmente entre los trabajadores, y no permiten sino que una fracción muy pequeña de la población mundial pueda consumir lo que produce, acrecentando la pobreza y la exclusión.

DETERIORO DE LA CAPACIDAD DE REPRODUCCIÓN CAPITALISTA

La globalización financiera, más que hacer parte de un *nuevo modelo* de acumulación que podría llamarse *capitalismo global*, constituye una fuerza de enorme concentración de la riqueza y el poder político de escala mundial, que implica:

- elevada inestabilidad en las monedas, tasas de interés, flujos de crédito; inestabilidad que va teniendo sus expresiones en el ámbito político y del ejercicio del poder del Estado;
- transferencias masivas de excedente desde segmentos del capital y áreas económicas menos concentrados hacia aquellos de mayor concentración o poder económico-político;
- acelerados cambios en la estructura ocupacional, con una tendencia permanente al crecimiento de los empleos más precarios, de menor remuneración y con condiciones laborales infra-humanas;
- movilización masiva de la población, migración y aculturamiento;
- transformación tecnológica y productiva en polos, quedando amplias áreas económicas rezagadas, en creciente deterioro de infraestructura y servicios básicos.

En realidad, la globalización financiera, como fuerza altamente concentradora de la riqueza, produce una constante elevación relativa de los precios de los activos financieros; pero la misma concentración produce una disminución relativa del ingreso y la capacidad de consumo de la mayor parte de la población. Así, la inflación financiera se

acompaña de estancamiento o depresión económica que acrecientan la exclusión social.

Esta dinámica excluyente que genera la globalización financiera es el hecho que permite afirmar que, lejos de estar en el curso de una transformación capitalista que vislumbra una nueva etapa de expansión estable y prosperidad, nos encontramos en el curso de una etapa de deterioro creciente de la capacidad de reproducción capitalista. Tal deterioro se constata en la amplia destrucción de talento, habilidad e inteligencia de trabajadores desocupados y subocupados; dilapidación de recursos naturales y energéticos; desperdicio y consumismo aumentado por la difusión de valores y la formación de identidades y patrones de bienestar sustentados en la expansión del corporativo transnacional; achicamiento y menoscabo del poder del Estado, ruptura de los pactos políticos, concentración del poder y la fuerza militar, al tiempo que se multiplican mafias y grupos armados que imponen su propia ley y justicia.

Siguiendo a Marcos Kaplan, una de las más profundas paradojas con las que se inicia el siglo XXI deviene de la elevada concentración de la producción y el excedente en un pequeño número de conglomerados altamente productivos, con un enorme volumen de fondos líquidos en manos de una fracción muy pequeña de la población, frente a una creciente masa de habitantes marginados de la producción, el trabajo y el consumo.

Ello se debe a que el crecimiento de la producción puede lograrse empleando una parte ínfima de la fuerza de trabajo mundial. De manera que, aunque la integración mundial avanza hacia la mercantilización y la conversión de los ciudadanos en meros consumidores, la liberalización y desregulación mundial, exacerba la competencia entre los trabajadores, concentrando aceleradamente la riqueza y permitiendo que solamente una fracción de la población mundial realice las promesas del consumo.

El proceso de globalización ha dado lugar a una importante concentración de la producción, pues sólo 200 millones de trabajadores, en 53 mil empresas transnacionales y 415 mil empresas auxiliares, generan el 30% del producto bruto global y dos tercios del comercio mundial. Esto es, más de 3 mil millones de trabajadores generan el 70% de la producción mundial restante y un tercio del comercio (Deniz, 2002: 269).

Así, la organización de la producción en conglomerados con importantes incrementos en la productividad y rentabilidad, pero con muy pobres resultados en cuanto a aumentar en igual ritmo la capacidad de consumo de la población, va creando una masa de pobres y desempleados incapaces de consumir y disfrutar de un mínimo de bienestar

social que les permita estar en condiciones de competir por trabajo o empeñarse en alguna empresa.

La organización económica y social a lo largo del mundo económico ha sido volcada especialmente hacia la distribución del excedente como renta financiera. La elevada inflación financiera, cuando por todo el orbe puede identificarse la tendencia a convertir diversos activos y sus rentas en instrumentos financieros de distinta índole, está contribuyendo a garantizar un crecimiento desordenado y caótico de los precios de los activos financieros. Los mercados financieros en todas partes, por olas y segmentos, van tendiendo a una rápida expansión en la búsqueda de rendimientos y expectativas de rendimientos, en franca apropiación de diversas rentas y ganancias (Correa, 1992).

Esta expansión financiera se ha llevado a cabo de la mano de empresas financieras privadas, que aprovecharon o impulsaron por sí mismas procesos de desregulación. Con el levantamiento de las regulaciones estatales sobre el crédito de los bancos, la remoción de las regulaciones sobre las tasas de interés y la desregulación de empresas financieras no bancarias, la expansión crediticia y bursátil dejó de tener un referente esencial respecto de las condiciones monetarias y financieras del Estado nacional (Correa, 1998).

Las condiciones de expansión financiera parecen estar vinculadas a las expectativas de rentabilidad y formación de reservas en un mundo crecientemente sobreendeudado, principalmente en dólares. El otro lado del balance, sobreendeudamiento de bancos, de empresas financieras y no financieras y de los hogares, alcanza momentos muy agudos con la secuela de crisis bancarias o financieras localizadas o sistémicas, que se alivian temporalmente con nuevas olas de expansión financiera, especialmente en los años noventa a través de la innovación financiera en derivados.

Tal sobreendeudamiento ha conducido a la transferencia en la propiedad de los activos o su rentabilidad hacia los dueños de liquidez y, en nuestros países de América Latina, de liquidez en dólares. La producción de medios de pago, más que nada en dólares, permite comprar por el mundo sin tener que pagar. Esto es, se compra utilizando dólares que no tienen más respaldo que la solvencia financiera de la banca y el gobierno estadounidenses y la fortaleza de dicha nación. De allí la persistente defensa de la libertad financiera, porque implica la libertad de los corporativos financieros conglomerados para continuar acrecentando los mercados financieros.

Así, la organización de la producción y la distribución del excedente económico bajo el régimen de megaconglomerados han alcanzado importantes incrementos en la productividad y la rentabilidad, pero muy pobres resultados en la creación de empleo y el aumento del consumo y el bienestar social.

La elevada capacidad de creación de riqueza y el acrecentamiento del desempleo, pobreza y pobreza extrema no son una contradicción que encuentre salida en las condiciones de ampliación de la llamada regulación de mercado; antes bien, su agudización ha sido precisamente llevada a cabo a partir del debilitamiento de ciertas funciones del Estado frente a la empresa altamente conglomerada y el capitalista individual, con la enorme concentración del poder político mundial. Todavía más, el trabajo como fuente universal creadora de riqueza está siendo dilapidado, al tiempo que encontramos ingentes necesidades humanas insatisfechas. Este es, justamente, el mayor cuestionamiento al actual orden económico y político. Nos encontramos frente a un cuantioso volumen de fuerza de trabajo desperdiciada y, por otro lado, a un enorme cúmulo de necesidades sociales insatisfechas.

HETEROGENEIDAD SOCIAL Y SUBDESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

El mundo capitalista se encuentra crecientemente dominado por grupos transnacionales, cuyo poder deriva del control sobre la tecnología, la información y el capital financiero, y que en medio de diversas contradicciones han venido expandiendo sus territorios y ámbitos de acumulación. En ese sentido, los países subdesarrollados no han sido la excepción, aunque su avance desplaza y rearticula a los grupos de poder locales. Ello se acompaña de un debilitamiento de los estados nacionales en lo que fueron sus acciones vinculadas a los intereses del anterior grupo en el poder y sus políticas sociales de legitimidad y consenso, llegando incluso a crisis políticas e ingobernabilidad, especialmente en aquellos países de mayor tamaño relativo.

Con el avance de la globalización durante las últimas décadas, el mundo capitalista, casi sin fronteras económicas, se ha convertido en la gran arena de la confrontación de entidades megaconglomeradas, frente a estados nacionales muchas veces incapaces, complacientes o cómplices. En vista de este debilitamiento político, de esta transferencia de soberanía y pérdida de la independencia económica y política que todo ello significa, la acción consciente y organizada de una sociedad y del Estado nacional por el cambio económico, social y cultural que implica el desarrollo puede estar alejándose, cuando menos de algunos de los mayores países subdesarrollados (Furtado, 1999).

El subdesarrollo no puede identificarse con atraso y pobreza; es una realidad social, económica y cultural compleja que surge y se reproduce por la inserción internacional de estos países. Una condición sustantiva, pero no única, de la reproducción del subdesarrollo la constituye, precisamente, la transferencia de excedente desde la periferia al centro, para utilizar el lenguaje de la Comisión Económica

para América Latina (CEPAL). Siguiendo a Furtado (1987), los países de América Latina no son dependientes del ahorro externo para elevar sus coeficientes de inversión y ritmo de crecimiento, sino precisamente lo contrario. Se trata de economías que por siglos han sido exportadoras de capital; como tributo colonial, el excedente producido se exportó en forma de azúcar, café y otros productos agrícolas, o como minerales y piedras preciosas. En la actualidad, con sistemas comerciales, financieros y crediticios más avanzados, estos excedentes toman la forma de una diversidad de productos primarios exportables cuyos precios tienen una tendencia histórica a la declinación; fluyen a través de la formación de precios administrados del comercio intrafirma; también están presentes en la migración de fuerza de trabajo barata, medianamente sana y educada; a través del pago de los intereses de la deuda externa y los dividendos, utilidades, regalías y demás rentas de la inversión extranjera directa y de cartera.

Las políticas llamadas del Consenso de Washington (WC, por su sigla en inglés) contribuyen a la reproducción del subdesarrollo, no solamente por cuanto están diseñadas para instrumentar los objetivos de mantener y acrecentar las rentas que los países subdesarrollados transfieren al centro, sino también porque han preservado los lazos de sujeción que imposibilitan la formación de una voluntad política capaz de llevar adelante un proyecto de desarrollo. A ello cabe agregar que se trata de políticas que generan una distribución regresiva del ingreso, frenan su crecimiento y lo dilapidan. Las reformas diseñadas, decididas, promovidas, exigidas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se han amparado en las ideas de la escasez de ahorro.

El nivel de injerencia en el diseño de las políticas públicas, en todos los ámbitos de acción del Estado, pero también en las decisiones de los grupos empresariales locales, ha ido mucho más allá de lo que nadie había imaginado. Resultan inocultables la constante visita de funcionarios del BM y el FMI a nivel ministerial y directivo por toda la región y las permanentes reuniones y consultas de todo tipo, aun cuando los países no tengan deuda con el organismo, abarcando temas económicos de cualquier índole: políticas cambiaria, fiscal y monetaria; balanza de pagos y deuda externa; cuenta de capitales y sector bancario y financiero; factores de vulnerabilidad, etc. Las reformas del WC sin duda han rendido sus frutos. Convirtieron el ajuste económico del FMI en tiempos de crisis en políticas de austeridad e intervención económica y política con carácter permanente.

Esta constante autoridad política y económica que ejercen el FMI y el BM no está sujeta a elección alguna. Los gobiernos de la región mantienen en los cargos de decisión económica (como bancos centrales y

ministerios de economía y finanzas) a cuadros del *establishment* que resisten la *prueba de confianza del mercado*. La construcción de consensos locales en torno al WC y las distintas generaciones de reformas económicas ha atravesado diversos caminos y actores clave en la región, pero han jugado un papel fundamental los grandes operadores de los mercados financieros, conglomerados financieros (entre ellos, varios extranjeros), corredurías, autoridades de bancos centrales y agencias calificadoras.

El FMI ha estado preocupado consistentemente por los déficits fiscales. Con diferentes aproximaciones, continúa insistiendo hasta el cansancio en el *valor fundamental* del equilibrio presupuestal, de asignar a cada gasto un ingreso, y en que las políticas de gasto deben basarse en adjudicar el ingreso respectivo. De este modo, mientras los países subdesarrollados bajo la égida del FMI deben mantener sus presupuestos equilibrados, e incluso con un elevado superávit, los países del centro mantienen déficits presupuestales de entre el 3 y el 6% de su producto, lo que ha venido configurando un desequilibrio económico internacional de enorme magnitud que redistribuye la riqueza mundial en contra de los países de la periferia.

Resulta imposible cuantificar la pérdida económica y social que todo este orden institucional y político condiciona. Aun así, puede tenerse en mente la siguiente cifra del FMI. Los países en desarrollo están efectuando transferencias de capital anual estimadas en un equivalente al 4% de su PIB (brecha entre ahorro e inversión en las economías avanzadas que es financiada con el ahorro de los países en desarrollo).

Así, la globalización no ha modificado el sentido de los flujos de capital sino momentáneamente, volviendo a la tendencia histórica, que ha sido la constante exportación del excedente económico producido por los países subdesarrollados hacia los del centro. En esa medida, la inserción internacional de América Latina continúa siendo una que reproduce las condiciones del subdesarrollo y fortalece los obstáculos al desarrollo. En palabras de Celso Furtado (1999: 32):

La interconexión de los mercados y el subsecuente debilitamiento de los actuales sistemas de poder estatales que encuadran las actividades económicas [...] dan lugar a cambios estructurales que se traducen en creciente concentración del ingreso y formas de exclusión social [...] se encuentra en nacimiento una nueva forma de organización social [...] se redefine la distribución del ingreso [...] es una época de incertidumbres.

ESTADO Y DESARROLLO

La globalización financiera ha sido una de las más importantes fuerzas que producen la profundización de la heterogeneidad económica y so-

cial. Merman las capacidades soberanas de los estados nacionales sobre sus monedas y su gasto, en quijotescas luchas contra la inflación. Se argumenta como *necesidades* del mercado todo aquello que protege, en primer lugar, los intereses de la especulación financiera transnacional y la hegemonía del dólar.

Sin embargo, el Estado surgió y se desarrolla asumiendo un poder organizador, unificador, consensual y coercitivo, que se expresa también y principalmente en las actividades económicas de formas y con objetivos diversos a lo largo de la historia (Kaplan, 2002).

La aparición y desarrollo del capitalismo implica la concurrencia del Estado, de su continua intervención, asumiendo un papel determinante en la reproducción del sistema.

El capitalismo no se instaaura, no se reproduce ni se desarrolla, no organiza la dominación exclusivamente a partir de sus propias fuerzas y a través de sus mecanismos inherentes. Ello ha requerido, por el contrario, la permanente presencia y la activa intervención del Estado [...] El capitalismo parece no ser capaz de constituirse, reproducirse y desarrollarse, y de superar sus crisis, solamente por sus propias fuerzas (Kaplan, 1994: 30-34).

Así, la intervención del Estado en la economía no es un proceso que pueda extinguirse o anularse por voluntad o la *selección* de un modelo económico. Sus funciones y objetivos han cambiado a lo largo de la historia, pero dicha intervención forma parte indisoluble e indispensable en la dinámica del sistema. El capital individual y las empresas por sí solas, aun los grandes conglomerados en el curso de la lucha competitiva, no pueden sustituir las funciones del Estado que son, además, condición de su existencia. Con el desarrollo capitalista, el Estado no sólo atenúa y regula los conflictos, sino que garantiza el orden público, enfrenta el ciclo económico, asume la producción directa de bienes y servicios y la socialización parcial de la reproducción de la fuerza de trabajo, protege a la empresa nacional de la competencia extranjera y fija parámetros y límites en el desarrollo de conflictos y negociaciones intercapitalistas.

En los últimos años, con el desarrollo de la tercera revolución industrial, la internacionalización de la producción y la globalización financiera, se produce una elevada concentración del poder político.

Tiende a surgir una dirección compartida, de altos representantes del poder corporativo, político, tecnoburocrático y militar de los países avanzados, y de dirigentes y personal de los organismos internacionales, para el logro y el ejercicio de la unidad de mando del sistema global y del proyecto histórico (Kaplan, 1994: 106).

Siguiendo a Kaplan, con el avance de la globalización, el Estado no tiende a ser sustituido o anulado, a perder sentido o superarse; por el contrario, se va constituyendo un proceso de integración jerárquico, asimétricamente interdependiente, bajo un sistema de dominación mundial con países desarrollados centrales y dominantes y países en desarrollo, periféricos y dominados. La concentración del poder y la brecha económica y social reproducen las condiciones de creciente asimetría, en que un conjunto de países básicamente no tienen capacidad de adoptar políticas internas para sus propios intereses, de considerar su propia política exterior y eventualmente ejercer influencia y dominación sobre otros países. Las crecientes contradicciones y crisis tornan indispensable un continuo incremento de la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, su actuación va perdiendo autonomía relativa y asumiendo crecientemente como prioritarios los intereses de pequeños y poderosos grupos ampliamente bajo el soporte de la especulación financiera global.

Las sucesivas crisis, la liberalización y desregulación económicas, los cambios en la división internacional del trabajo y las luchas por un nuevo reparto económico del mundo modificaron las modalidades y objetivos de la intervención del Estado, acompañándose de una ideología fuertemente mercantil e individualista que pugna por el desmantelamiento de casi todas las formas de intervención estatal, incluyendo la desaparición del sector público de la economía, aceleradas privatizaciones y la derivación al mercado de las condiciones generales de subsistencia de la reserva de fuerza de trabajo. Aun así, incluso con la liquidación completa de todas las fórmulas de producción directa de bienes y servicios y la extinción de todas las funciones del Estado benefactor, el Estado mantiene y transmuta sus funciones. Los cambios en el poder económico y político que todo ello significa se expresan en nuevas articulaciones políticas y funciones económicas del Estado, incluyendo de manera destacada la redistribución del excedente hacia la renta financiera a través de la deuda pública, los rescates de bancos y empresas y una multiplicidad de acciones que contribuyen a preservar al sistema en la transición.

En América Latina, las empresas transnacionales, las autoridades financieras internacionales y las autoridades financieras de las potencias cada vez más actúan como centros de poder externos a la región. Toman decisiones que los estados latinoamericanos deben acatar en sus estrategias y programas de gobierno. Especialmente importantes son las decisiones relativas a la emisión monetaria y el gasto público, que constituyen dos de los principales renglones de políticas públicas y autonomía de gestión gubernamental que quedan sujetos a las imposiciones del FMI y los esquemas de reforma estructural. De este modo,

los poderes soberanos de los estados latinoamericanos han venido siendo mermados; se han impuesto restricciones sobre los grupos dominantes locales, agudizando contradicciones, socavando la coherencia y complementariedad de sus relaciones y extinguiendo, incluso, partes o grupos. Afirma Kaplan (1996: 217-218):

Parte importante de la soberanía de los estados nacionales la han constituido sus facultades de emisión de su moneda y de fijación de su valor [...] Los poderes soberanos de los estados se ven cada vez más afectados. El mercado financiero mundial electrónicamente integrado contribuye significativamente a replantear un conjunto de problemas (generales y específicos) de gobernabilidad a los países, a los estados y a las empresas, a las clases e instituciones sociales y al orden mundial [...] La autonomía de las políticas económicas nacionales se ve afectada por la creciente insuficiencia de los controles sobre el capital, y por la captación y evaluación que los mercados financieros hacen, con retrasos cada vez menores, de lo que juzgan son errores de los gobiernos.

Así, la pérdida de soberanía fiscal y monetaria coloca a los estados latinoamericanos en debilidad frente a los grupos dominantes, en tanto que las restricciones fiscales y monetarias frenan la expansión de su rentabilidad y patrimonios. La concentración del poder mundial, la transnacionalización y el nuevo reparto económico del mundo plantean nuevas y viejas contradicciones y cambios en la jerarquía piramidal.

En el curso de las reformas estructurales impuestas por el FMI, América Latina ha aumentado la deuda interna y externa de los gobiernos nacionales y locales; ha reducido el gasto público, excepto para el pago de intereses de la deuda, y, con ello, su capacidad de cumplir con sus funciones generales para la reproducción capitalista; ha disminuido su capacidad endógena de crecimiento y tributación; ha mermado su capacidad de retención del excedente económico, lo que se evidencia en el creciente volumen de salida de fondos.

Más aún, el papel del Estado de garantizar la disponibilidad suficiente y de calidad de fuerza de trabajo también está siendo rebajado.

El sistema estatal de conservación y reproducción de la fuerza de trabajo en muchos sentidos está siendo desmantelado; la regulación de mercado en la reproducción de la fuerza de trabajo, aunada a la flexibilización y precarización laboral, así como a la intensificación de la jornada de trabajo, junto con la sustitución y reducción del trabajo, el retroceso de las prestaciones laborales y el desmantelamiento de aquellas que contribuyeron a facilitar el trabajo de la mu-

jer, todo ello cuestiona la reproducción de los lazos de solidaridad y pertenencia comunitaria, así como los de creación de la identidad en jóvenes y adultos jóvenes, cuestionando de manera global y creciente la reproducción humana y específicamente la fuerza de trabajo asalariada (Kaplan, 1996: 273).

Con todo ello, se reduce la capacidad de los estados latinoamericanos de intervenir para frenar los efectos más destructivos de la acumulación. Concomitantemente, disminuye también su capacidad de gobierno, de impartición de justicia y de seguridad nacional. Con ello se crean las condiciones propicias para el surgimiento de diferentes momentos de ingobernabilidad, y se van abriendo espacios y territorios apenas regulados (centros *offshore*, por ejemplo) o donde no rige ley alguna o gobierna la ley del más poderoso (favelas, ciudades perdidas, etcétera).

Las corporaciones financieras y no financieras tienen un papel decisivo en el proceso de integración mundial, en la producción mundial, en la rentabilidad económica y su distribución. Por ello mismo, constituyen un factor decisivo en la concentración del poder mundial. Estas corporaciones viven una relación simbiótica con el Estado, pero son demasiado grandes y poderosas como para dejarse regir completamente por el Estado. Se trata de corporaciones básicamente nacionales, por su origen, aunque sus intereses traspasan fronteras del país. Su comportamiento y fines tienen referentes nacionales específicos y su poder se ve acrecentado por los instrumentos y mecanismos de poder de sus estados nacionales. Estas corporaciones crean su propio espacio económico, tecnológico y, en alguna medida, financiero por encima de fronteras nacionales; llegan a influir y hasta dominar estados nacionales en los países donde se expanden. En los países periféricos, tienden a producir especialización (reforzando la división internacional del trabajo), descapitalización (transfiriendo excedente) y subordinación (respaldo político diplomático y entrelazamiento con grupos nacionales) (Kaplan, 2002: 283-287).

Esta integración de la globalización financiera reproduce la relación centro-periferia, manteniendo una creciente concentración económica. Por ello, el crecimiento, aun con aumento de la productividad y la rentabilidad, se evidencia como productor de pobreza y marginalización y como generador de polarización y heterogeneidad social.

Por su parte, las oligarquías locales han visto debilitada su hegemonía, mientras tratan de adaptarse y autotransformarse en un mundo económico que destruye parte de las capacidades productivas de su dominio (territorial, de mercado, económico y político) y concentra la producción y la riqueza. De allí las crecientes limitaciones para la formación de proyectos, de conciencia y expresión de intereses de grupos

subalternos. Esta integración mundial de la periferia ha venido imponiendo un paradigma de desarrollo imitativo y repetitivo que alcanza una casi plena justificación ideológica; pero, al incrementar la heterogeneidad y segmentación social, concita una creciente inestabilidad social y política, una reducción de la legitimidad y el consenso; multiplica tensiones y conflictos; paraliza y desestructura el mundo institucional que dirimía la confrontación social; y pone nuevamente a la orden del día “soluciones” autoritarias o neofascistas.

Debilitada su hegemonía, la oligarquía tradicional se adapta y autotransforma en una nueva elite oligárquica, flexible y permeable para absorber y controlar los cambios. Son de adaptación tardía, relativamente débiles, carentes de autonomía y de proyecto, tanto el empresariado nacional como las clases medias, los trabajadores y marginales urbanos, los grupos campesinos. Pueden movilizarse y cuestionar la dominación tradicional, pero no afectarla seriamente ni imponer una alternativa de hegemonía y proyecto. La capacidad para regir la nación es perdida en parte por unos, sin ser totalmente ganada por otros (Kaplan, 2002: 298).

Sin embargo, en el caso de América Latina, se ha conformado un poder externo a ella, constituido por estados y conglomerados de países desarrollados e instituciones financieras internacionales, que toman decisiones fundamentales económicas, sociales y políticas. Los grupos dominantes encuentran crecientes dificultades para su reproducción; están divididos y enfrentados y son incapaces, al igual que las clases subalternas, de imponer un proyecto o una alternativa hegemónica. Los grupos dominantes internos se ven reducidos y confrontados por el surgimiento, también contradictorio y conflictivo, de un *alto mando* que incluye a los altos representantes del poder corporativo, político, tecnoburocrático y militar de los países avanzados. Junto con los dirigentes de los organismos internacionales, estos han logrado constituir un mecanismo de dirección y reformas sobre una parte creciente del mundo de la periferia, contando para ello especialmente con los mecanismos financieros y los aparatos ideológicos y de coerción.

La liberalización y desregulación afectan la soberanía estatal-nacional, lo que significa una reducción sustancial de la soberanía monetaria y fiscal, transfiriendo parte de esta a los mercados financieros mundiales donde domina el conglomerado financiero, con este alto mando de autoridades y organismos financieros. El mercado financiero conglomerado plantea un problema de gobernabilidad no solamente a los países periféricos, sino también a los avanzados. Las economías liberalizadas no responden a las políticas económicas; los propios acon-

tecimientos económicos rebasan ampliamente las explicaciones convencionales sugeridas; se desenvuelven en medio de incertidumbre, con olas de inestabilidad y crisis económicas y financieras. De manera que este capitalismo conglomerado dominado por la globalización financiera presenta tendencias a la inestabilidad, la incertidumbre, la dislocación y los desequilibrios, con un Estado afectado en su autonomía y su eficacia, con un gobierno debilitado en sus capacidades de regulación y control. No obstante, al mismo tiempo, se desarrollan diversas manifestaciones de una conciencia más universal, en movimientos, organizaciones, redes y demandas que van expresando la necesidad de una regulación, de una gobernabilidad y un nuevo derecho internacional.

La resolución de la más importante contradicción que caracteriza al capitalismo contemporáneo, entre la enorme concentración económica, financiera y política y la creciente marginalización de áreas y naciones enteras, reclama el restablecimiento de ciertos ámbitos de la soberanía; la construcción y reestructuración de intereses y capacidades locales y regionales, en el caso de los países periféricos, que fortalezcan ámbitos de organización y gestión estatales; grupos de países y nuevos actores que avancen en la configuración de un nuevo balance mundial, en donde la integración latinoamericana juega un papel fundamental.

Sólo una acción amplia y decidida del Estado, con una nueva correlación de fuerzas políticas y sociales, puede modificar esta tendencia y encontrar una salida al desperdicio y la insatisfacción que están frenando nuestras capacidades y posibilidades civilizatorias. Es por ello que en todos los escenarios de organización y funcionamiento económico, social y político para el siglo XXI ocupa un lugar central el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre el sector público y el privado, entre el mercado y la planificación.

CONCLUSIONES

En el trabajo que presentamos se argumenta que el mundo capitalista está crecientemente dominado por grupos transnacionales cuyo poder deriva del control sobre la tecnología, la información y el capital financiero, que en medio de diversas contradicciones han venido expandiendo sus territorios y ámbitos de acumulación. Se trata de considerar que la principal contradicción capitalista contemporánea entre la elevada capacidad de creación de riqueza y el acrecentamiento del desempleo, la pobreza y la pobreza extrema no encuentra una salida en la llamada regulación de mercado y, por el contrario, es necesario replantearse las funciones del Estado, en especial frente a la empresa altamente conglomerada y los trabajadores. Como se señaló anteriormente, al mismo tiempo que el trabajo como fuente universal creadora de riqueza está siendo dilapidado, existen enormes carencias, y este es precisamente

el mayor cuestionamiento al actual orden económico y político. Finalmente, se sostiene que es a través de los estados nacionales que resulta posible enfrentar la creciente inequidad en la distribución de la riqueza, y que ello puede hacerse frenando el cuantioso volumen de fuerza de trabajo desperdiciada, lo que permitirá a su vez afrontar el enorme cúmulo de necesidades sociales insatisfechas.

BIBLIOGRAFÍA

- Chesnais, F. (org.) 2005 *A finanza mundializada* (San Pablo: Boitempo).
- Correa, Eugenia 1992 *Los mercados financieros y la crisis en América Latina* (México DF: IIEc-UNAM).
- Correa, Eugenia 1998 *Desregulación financiera y crisis* (México DF: Siglo XXI).
- Couriel, A. s/f "Reflexiones sobre la globalización y la democracia en América Latina". En <www.redcelsofurtado.edu.mx>.
- Deniz, José 2002 "América Latina: reestructuración productiva y cambios sociales" en Palazuelos, E. y Vara, M. (coords.) *Grandes áreas de la economía mundial* (Barcelona: Ariel).
- Furtado, Celso 1987 (1980) *Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Furtado, Celso 1999 *El capitalismo global* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Kaplan, Marcos 1994 (comp.) *Crisis y futuro de la empresa pública* (México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM).
- Kaplan, Marcos 1996 *El estado latinoamericano* (México: UNAM). En <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=42>>.
- Kaplan, Marcos 2002 *Estado y globalización* (México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM).
- Singh, Anoop et al. 2005 *Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s* (Washington DC: IMF).

PARTE III

GLOBALIZACIÓN E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE ARGENTINA

BENJAMÍN HOPENHAYN*

ALEJANDRO VANOLI**

ESTRATEGIA PARA LA INSERCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL DE ARGENTINA EN EL MARCO DEL PLAN FÉNIX

INTRODUCCIÓN

El Plan Fénix planteó –antes de la implosión del modelo neoliberal– la urgente necesidad de un profundo cambio en la inserción internacional dependiente de Argentina, como condición necesaria para el desarrollo económico, social e institucional de la nación. Más específicamente, se convino que la enorme deuda externa acumulada, instrumento y resultado de la aplicación “a rajatabla” de la estrategia neoliberal, se había constituido en un obstáculo estructural que era imprescindible remover para salir de la depresión y hacer viable una nueva estrategia de crecimiento con equidad.

En los trabajos preparatorios del Plan Fénix, se contempló la necesidad de una moratoria de pagos externos, en el marco de una nego-

* Investigador del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro del Grupo Fénix.

** Licenciado en Economía por la UBA. Profesor de Economía Internacional, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Profesor de Finanzas Internacionales 1 y 2 en la maestría Estrategia Económica Internacional y de Finanzas Internacionales en la Maestría en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, UBA. Miembro del Grupo Fénix. Ha ocupado distintos cargos técnicos en el Banco Central y el Ministerio de Economía de Argentina.

ciación política con el Grupo de los 7, para abrir el espacio de negociación que permitiera reestructurar la enorme deuda externa acumulada, de manera que la carga fuera consistente con las posibilidades reales de pagos de Argentina.

Después del cruento período de caos generado por la implosión del modelo en diciembre de 2001, la economía nacional fue recuperándose gradualmente. La eliminación del abismal atraso cambiario después de una década de convertibilidad con subvaluación de la moneda nacional, el control temporal de cambios, la moratoria de la deuda con acreedores privados externos, así como una firmeza mayor en las negociaciones con los organismos internacionales –aunque sin dejar de cumplir los pagos de créditos vigentes–, entre otros factores, posibilitaron tiempo después una significativa recuperación del ritmo de actividad económica, con estabilidad de precios y solvencia fiscal y externa. De todos modos, persistía, y aún persiste, una situación social estructuralmente grave cuya atención urgente requiere, como uno de los pilares de un indispensable programa de transformación productiva y distributiva, una estrategia definida para una nueva inserción internacional financiera de la nación.

En este documento, ensayaremos una actualización de nuestras propuestas vinculadas con las negociaciones necesarias para instituir esa nueva inserción internacional financiera de Argentina. En tal sentido, se incluyen propuestas en lo referente a las relaciones con los organismos financieros multilaterales y otros acreedores, endeudamiento del sector privado, controles selectivos de capital y promoción del ahorro interno. Las propuestas tienen por objetivo minimizar las brechas externa, fiscal y social que afectaron a Argentina en las últimas décadas, transformar la deformada estructura productiva y distributiva heredada y contribuir, en suma, a crear las condiciones necesarias para la adopción e implementación de un programa nacional de crecimiento con equidad.

RELACIONES CON LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DIAGNÓSTICO

La relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) debe analizarse desde una doble perspectiva: desde el punto de vista del organismo como acreedor de Argentina, y en su carácter de virtual auditor del país en los últimos treinta años.

Como acreedor, resulta notorio y notable que el FMI se constituyera en la principal fuente de financiamiento de Argentina en 2001, año de una rápida y enorme fuga de capitales que anticipaban que el modelo rentístico financiero de la convertibilidad neoliberal se acercaba a su implosión. Vale la pena destacar que, desde entonces, Argentina llegó a ser el tercer país en cuanto a exposición crediticia, sólo superado por Brasil y Turquía.

En septiembre de 2004, Argentina suspendió el programa de la facilidad ampliada (EFF) convenido con el FMI el año anterior. Dicha suspensión resultó vital para limitar las condicionalidades y presiones cruzadas del FMI¹, que afectaban la renegociación de la deuda con los bonistas y, más aún, comprometían la recuperación de la economía e insistían en *reformas estructurales* incompatibles con un programa de crecimiento con equidad. Sin embargo, tal acción, que permitió un mayor margen de maniobra tanto en la reestructuración de la deuda con bonistas como en el manejo macroeconómico, ha tenido un costo: Argentina viene abonando todos los vencimientos de capital e intereses con el FMI –y gran parte de los vencimientos del Banco Mundial (BM) y el BID–, financiándolos básicamente con superávit fiscal y colocaciones en el mercado interno.

Más allá de las críticas efectuadas por la Oficina de Evaluación Independiente, creada en el propio FMI para analizar los errores incurridos por esa organización en el caso argentino, el problema de fondo es que hace tiempo el FMI se ha alejado y continúa apartándose de los fines establecidos en sus estatutos fundamentales.

En la realidad, el FMI financió y propició como auditor políticas insostenibles a lo largo de los años noventa; se despegó de Argentina luego de estallada la crisis, y evitó un desahogo financiero cuando era imprescindible fortalecer la posición de reservas para estabilizar la economía nacional. Todo ello con el agravante de impulsar medidas como la libre flotación de la moneda nacional, en febrero de 2002, y la derogación de la ley de emergencia económica; propiciar el endeudamiento público compulsivo para eliminar el *corralón*; y fomentar la privatización de la banca pública, la eliminación de la prestación básica universal del sistema previsional y una reforma laboral que tornaría más precario el empleo, entre una serie de medidas insensatas, dogmáticas y abiertamente favorables a poderosos intereses financieros y corporativos internacionales. Además, durante la reciente renegociación de la deuda con bonistas, los funcionarios del FMI tuvieron una actitud plenamente favorable hacia los acreedores privados, en desmedro del equilibrio entre deudores y acreedores que disponen sus estatutos; dicha circunstancia se agravó con su prédica post-reestructuración a favor de una minoría de tenedores que se mantuvieron fuera del canje, que terminó siendo aceptado por más de las tres cuartas partes del total.

En la actualidad, los funcionarios del FMI siguen presionando por un aumento desmedido del superávit fiscal; y por otro lado, en forma contradictoria, requieren la eliminación de las retenciones, ajustes en las provincias y otras condiciones explícitamente apartadas de sus funciones estatu-

¹ Hemos propuesto considerar la alternativa de salir del acuerdo con el FMI para evitar las presiones cruzadas y las condicionalidades inaceptables (ver Hopenhayn y Vanoli, 2004).

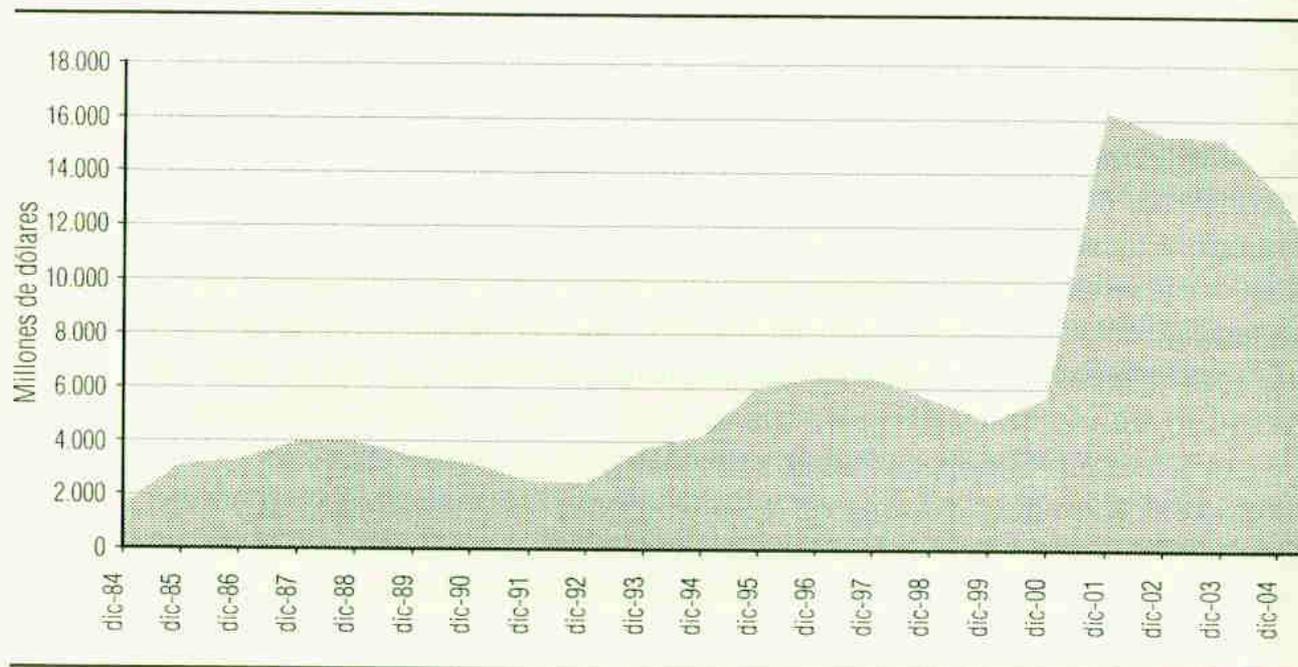
tarias; esto no sólo ocurrió en el caso de los bonistas que se autoexcluyeron del canje concertado, sino también con la presión ejercida por aumentos de precios en los servicios públicos privatizados, lo que implica abogar por mayores ganancias para las empresas privadas, aunque ello ponga en peligro la difícil estabilidad de precios lograda en los últimos tiempos.

PROPUESTAS

Resulta imprescindible negociar un programa con el FMI sobre bases macroeconómicas y estructurales que sean compatibles con un plan sustentable de crecimiento con equidad. Ello deberá incluir el refinanciamiento a mediano plazo de los vencimientos de capital de los próximos tres años con el FMI, a efectos de limitar las transferencias netas al exterior y evitar que la saturación de la demanda del sistema financiero local genere presiones en la tasa de interés o la recaudación que afecten el nivel de actividad.

En tanto y en cuanto no exista un acuerdo pleno sobre las características del programa, se podría, como alternativa menos favorable, consensuar el refinanciamiento de un margen menor de los vencimientos –un 70%, por ejemplo– sin condicionalidades estructurales. Estimamos que un desendeudamiento con el FMI que implique refinanciar dicho monto llevaría la deuda con el organismo, al cabo de un quinquenio, a una suma del orden de los 8.200 millones de dólares, importe claramente superior al *stock* histórico de deuda con el FMI durante el período de la convertibilidad.

Gráfico 1
Deuda de Argentina con el FMI



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

Un desendeudamiento progresivo sólo puede ser asumido en el marco de un proceso de crecimiento sustentable con equidad. Asimismo, debería tener como contrapartida un compromiso de refinanciamiento del 100% de los vencimientos, e incluso de nuevos desembolsos en caso de algún *shock* exógeno que dificulte el cumplimiento del programa financiero. Ello no implicaría sino devolver al FMI la histórica función compensatoria y anticíclica que nunca debió abandonar.

De no poder llegar a un acuerdo consistente con las posibilidades y necesidades de la economía nacional, se considera factible, en el contexto actual, seguir cancelando los vencimientos que constituyan pagos obligatorios sin descartar el uso de reservas mediante mayores adelantos del banco central, de modo de no saturar el mercado financiero local. Consideramos que durante 2005 y 2006, sería posible continuar efectuando cancelaciones sin ingresar en un nuevo acuerdo con el FMI, sin que ello ponga en riesgo la recuperación de la economía nacional.

No obstante, en tanto y en cuanto el proceso de desendeudamiento con el FMI pueda implicar riesgos de turbulencias fiscales, externas, monetarias o financieras, Argentina podrá suspender los pagos al organismo hasta negociar con él un acuerdo sobre bases justas y sustentables.

La refinanciación de vencimientos de capital también debería negociarse con el BID y el BM. En este último caso, sería necesario negociar la refinanciación de créditos de apoyo financiero y reforma estructural, transformándolos en financiamiento de infraestructura y reconversión productiva.

En dicha negociación, conviene plantearse el objetivo de considerar inaceptable la condicionalidad cruzada de los créditos del BM y el BID con el mantenimiento de un acuerdo con el FMI.

Por otra parte, es preciso seguir apoyando vigorosamente el establecimiento de parámetros de negociación comunes con el Mercosur y otros países de la región. En este sentido, se debería continuar avanzando hacia una posición concertada, que incluya la redefinición del concepto de superávit primario, considerando como inversión pública a las partidas destinadas a infraestructura económica y social.

TRATAMIENTO DEL RESTO DE LA DEUDA PÚBLICA²

DIAGNÓSTICO

Argentina culminó exitosamente la renegociación de la deuda con los tenedores privados de bonos, en términos aceptados por una altísima proporción de dichos tenedores. Por primera vez en décadas, Argentina negoció tenaz y dignamente, en un contexto de virtual soledad –más

² Excluyendo la deuda con organismos multilaterales, tratada en la sección anterior.

allá de la retórica solidaria- en el ámbito latinoamericano y con el G7 y los organismos multilaterales, privilegiando el principio de aceptabilidad por sobre el de sustentabilidad.

La importancia de esa negociación se observa al comparar el servicio y la situación de la deuda pública antes y después de la reestructuración.

Cuadro 1
Servicio de la deuda pública en *default* (millones de dólares)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pre-reestructuración	7.200	3.500	3.700	8.200	3.300	2.050
Post-reestructuración	630	660	685	715	1.075	1.190

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Producción de Argentina (2005).

Cuadro 2
Indicadores de endeudamiento pre y post-reestructuración (millones de dólares, salvo indicación)

	2001	2005
Servicios de intereses	10.175	3.205
Stock deuda pública	144.453	125.238*
Exportaciones de bienes	26.543	34.453
Reservas internacionales líquidas	14.546	20.698
Recursos tributarios (millones de pesos)	46.804	93.255
PIB nominal	127.951	173.000
Servicios de interés/exportaciones	38%	9%
Stock deuda pública/exportaciones	544%	364%
Stock deuda en moneda extranjera/exportaciones	527%	204%
Servicios de intereses/reservas internacionales líquidas	70%	15%
Servicios de intereses/recursos tributarios	22%	10%
Servicios de intereses/PIB	8%	2%
Deuda/PIB	113%**	72%

Fuente: Ministerio de Economía y Producción de Argentina (2005).

* Sin incluir títulos que no aceptaron el canje (*holdouts*).

** Corrigiendo la deuda de 2001 por el tipo de cambio real de 2005.

El cumplimiento de los compromisos de la deuda pública, aun después del canje de bonos externos, muestra que, más allá de los logros de la

negociación, el cronograma de compromisos está en los límites de la sustentabilidad fiscal y externa, lo que requerirá empalmar la recuperación con un proceso sostenido de desarrollo con equidad.

PROPUESTAS

Los bonistas que no se presentaron al canje (*holdouts*) han rechazado un canje acordado por la gran mayoría de los mismos. Esta posición sólo implica mantener la plena vigencia de la Ley 26017. Ello no excluye, por supuesto, que los países de residencia de tales tenedores compensen, directamente o a través de bancos responsables de mala praxis, a los bonistas individuales afectados, asumiendo así deficiencias regulatorias y de supervisión que permitieron perjuicios dolosos por parte de intermediarios financieros que operaban en las plazas de dichos países.

LA POLÍTICA FUTURA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

La experiencia de las últimas décadas muestra que no sólo debe seguirse una política de endeudamiento público prudencial, sino que, en general, deben asumirse nuevas deudas prioritariamente en el mercado interno, en moneda nacional. En cuanto a los años recientes de Argentina, es de destacar que, con la pesificación y el canje, la deuda pública en pesos pasó del 3 al 37%, lo cual constituye un paso muy positivo que las colocaciones voluntarias para refinanciar vencimientos profundizan gradualmente.

Consideramos que el Congreso Nacional debe reasumir sus obligaciones constitucionales de monitorear montos y usos del endeudamiento. Más aún, conviene establecer un programa de manejo de administración de la deuda pública con control parlamentario, a través de una oficina nacional de deuda pública, con autonomía funcional y recursos adecuados para implementar la estrategia aprobada por el Congreso, tal como se llevó a cabo con éxito en los casos de Irlanda, Australia y Nueva Zelanda.

Por otro lado, y en el marco de una necesaria reforma tributaria, debe gravarse la renta de instrumentos financieros que están sujetos a imposiciones en países centrales. De tal forma, se terminaría con este verdadero e injustificado subsidio a los países centrales y no se perjudicaría a los tenedores, salvo que operen desde plazas extraterritoriales (*offshore*).

Resulta fundamental también mejorar la cooperación financiera latinoamericana. La reciente creación de fondos estructurales de cohesión en el Mercosur es un paso positivo. Se impone, además, conformar un instituto monetario del Mercosur y explorar, en el mediano plazo, la creación de un fondo latinoamericano de reservas y un banco de desarrollo subregional, que podría aprovechar la experiencia subregional (CAF) y de bancos de fomento nacionales como el BNDES de Brasil.

EQUILIBRIO DE PAGOS EXTERNOS Y AHORRO INTERNO DIAGNÓSTICO

Durante los años noventa, la apertura indiscriminada comercial y financiera, pilar de las reformas estructurales del modelo neoliberal, generó una profunda transformación de la economía nacional. Las consecuentes desindustrialización y extranjerización de la economía provocaron crecientes presiones sobre la cuenta corriente del balance de pagos, no sólo por mayores importaciones, sino también por remisiones de utilidades y dividendos de las empresas externas y el pago de intereses sobre una deuda externa pública y privada en rápido aumento.

Así, el déficit de cuenta corriente acumulado desde 1992 a 2001 superó los 87 mil millones de dólares. La evolución de la cuenta de capital muestra que, entre 1992 y 2000, el financiamiento de este déficit significó la suma de 62,6 mil millones de dólares; vale decir, casi el mismo monto del aumento de la deuda pública en 62,7 mil millones en igual período³. Ello desmitifica la visión de que la crisis de endeudamiento fue un fenómeno eminentemente fiscal, y lo enmarca en el desequilibrio de cuenta corriente y la apertura irrestricta de la cuenta capital del peculiar *modelo* de los años noventa. El desequilibrio externo, computando el balance comercial (mercancías y servicios) y las rentas financieras, constituyó la principal fuente de la crisis externa.

Resulta importante destacar que, a lo largo de la década del noventa, coexistió una apertura irrestricta de la cuenta de capital con la supresión anterior de un registro de las operaciones cambiarias del sector privado, lo cual obligó, después del estallido de 2001, a rearmar un registro de esa naturaleza sobre la base de información proporcionada por los bancos y empresas, sin que existiese posibilidad de control efectivo por parte del banco central. A diferencia del caso argentino, los países que introdujeron controles selectivos a movimientos de capitales de corto plazo erigieron con ellos barreras efectivas para evitar distorsiones en los precios relativos, desequilibrios cambiarios, reducción del ahorro, burbujas de activos y déficit combinado con endeudamiento, y registraron niveles de crecimiento más elevados y estables.

La crisis que implosionó en Argentina en 2001 impuso la necesidad de un nuevo régimen cambiario, con controles selectivos de capital. Con la progresiva normalización del país, se fueron eliminando algunas restricciones cambiarias. Es destacable que la introducción, en su momento, de controles selectivos y el mantenimiento de una paridad cambiaria realista han sido pilares de la estabilidad macroeconómica y el

³ Incluso, si se computa que en parte el sector público se endeudó para financiar al sistema financiero privado, se observa que el endeudamiento externo privado fue superior al público.

vigoroso proceso de reactivación de estos últimos tiempos. No obstante, el aumento del volumen y valor de las importaciones vinculadas en general a la recuperación del crecimiento ha generado una significativa tendencia a la declinación del superávit de la cuenta corriente, a pesar del notable aumento de las exportaciones.

Si bien la deuda externa del sector privado se ha reducido en un 30%, básicamente por reestructuraciones de deuda y capitalización parcial de deudas de casas matrices en bancos locales, subsiste un importante endeudamiento externo privado del sector privado no financiero.

Todo ello implica la necesidad de prever medidas regulatorias, macroeconómicas y estructurales, para evitar la reaparición de déficits externos que no puedan ser financiados, dado el contexto internacional y el elevado nivel de endeudamiento externo⁴. Resulta, pues, indispensable priorizar el ahorro y la inversión nacionales como motores de un proceso de desarrollo endógeno, como ha ocurrido en los casos exitosos de la historia económica contemporánea.

PROPUESTAS

Se negociarán con las principales empresas transnacionales establecidas en el país normas de desarrollo de proveedores locales y acuerdos tendientes a evitar en el mediano plazo –subsana la actual coyuntura de presiones a la apreciación del tipo de cambio– un nuevo estrangulamiento externo de la economía nacional. Tales negociaciones tenderían a evitar balances de divisas desfavorables en términos de operaciones de comercio exterior, remisión de utilidades y dividendos e intereses. Con el mismo propósito, las políticas productivas, comerciales y tributarias deberán promover la inversión y reinversión de utilidades y desestimular el endeudamiento externo de las empresas, salvo para actividades que directa o indirectamente generen o ahorren divisas.

En el sector financiero, debe limitarse el descalce de monedas entre activos y pasivos, mantener un sistema financiero en pesos y evitar de todas maneras la reaparición del fantasma de la dolarización que aceleró el colapso financiero.

Por otra parte, se deberá, según el caso, denunciar o renegociar en mejores términos los tratados de protección de inversiones, a efectos de que no privilegien indebidamente a los inversores extranjeros ni limiten la soberanía del Estado nacional de fijar normas prudenciales para la solvencia macroeconómica del país.

⁴ Debe tomarse en cuenta el tradicional comportamiento de *pare y siga* condicionado por las cuentas externas en la historia económica argentina previa a la convertibilidad.

REGULACIONES A LA CUENTA DE CAPITAL DIAGNÓSTICO

Resulta oportuno recordar que el artículo 6 del Acuerdo Constitutivo del FMI contempló la posibilidad de mantener restricciones a los movimientos de capital, como forma de reducir los riesgos de la recurrente volatilidad financiera que había registrado la historia de las crisis internacionales. Así, en la inmediata posguerra, un número de países desarrollados liberalizaron rápidamente su comercio internacional, pero mantuvieron restricciones tanto al ingreso como al egreso de capital financiero. Dichas restricciones fueron aliviándose junto con el desarrollo de mercados de capital local profundos y una adecuada regulación y supervisión financiera.

En cambio, muchos países subdesarrollados –entre ellos, Argentina–, en condiciones totalmente diferentes, abrieron su cuenta de capital a mediados de los años setenta, lo cual provocó una oleada de endeudamiento, retraso cambiario y mayores déficits fiscales y comerciales, desembocando –como se sabe– en crisis financieras y de pagos externos de cuantiosas consecuencias económicas y sociales. Tras la crítica década del ochenta, a lo largo del decenio siguiente, algunos países invadidos por el neoliberalismo y estimulados por el FMI y los *sentimientos de los mercados* adoptaron una rápida apertura a los movimientos de capitales externos. Esto jugó un papel decisivo en la crisis de México en 1994, la de varios países de Oriente en 1997 y la de Rusia, Brasil, Argentina y Turquía en los años siguientes. Otros países como China, Chile y Taiwán mantuvieron restricciones a los movimientos de capital, con resultados muy superiores en términos de crecimiento y estabilidad macroeconómica.

En Argentina, la liberalización financiera de principios de los noventa provocó, en el marco de la convertibilidad, un masivo ingreso de capital especulativo y una mayor apreciación real del tipo de cambio, lo cual no sólo contribuyó al déficit comercial, sino que también generó un fuerte endeudamiento externo del sector privado. Cuando el déficit de cuenta corriente ya no fue financiable por la dinámica del círculo vicioso de apertura-desindustrialización-pérdida de recaudación-sobrevaluación cambiaria-endeudamiento, el sobreajuste económico aplicado en la agonía del modelo no logró frenar un fenómeno de sostenida fuga de capitales, agudizada en 2001 al punto de quiebre sistémico.

Advertimos con preocupación que, en la presente coyuntura, el vigoroso crecimiento de la actividad económica comienza a estimular ingresos de capital no vinculados a la producción y el comercio, sino más bien a la obtención de ganancias puramente financieras.

PROPUESTAS

Mantener políticas prudentiales y pragmáticas que tiendan a minimizar la cíclica volatilidad financiera externa (aluvión de capitales en el auge, fuga de divisas en la declinación). Para ello deben reforzarse las medidas preventivas –tales como plazos mínimos de permanencia y encajes no remunerados– que vuelvan más costosos y riesgosos los ingresos de flujos de capital de corto plazo y las “bicicletas financieras” que complican el manejo de la política monetaria y cambiaria, induciendo prociclicidad, burbujas de activos y volatilidad. El mercado financiero argentino aún no tiene la profundidad y transparencia indispensables para absorber estos flujos sin provocar serias distorsiones transmisibles a la economía real, por la vía de la misma volatilidad de los flujos, la apreciación del peso y los elevados diferenciales de las tasas de interés con respecto a los centros financieros internacionales.

Aunque los controles sean imperfectos, o por esa misma razón, se requiere extremar los esfuerzos para monitorear y limitar efectivamente las operaciones externas de bancos, agentes de bolsa y otros intermediarios financieros, entre aquellos que procuran burlar las restricciones al ingreso de capitales especulativos del exterior con medios tales como calzar operaciones de compras de activos en el país con ventas de activos en divisas en el exterior.

La actual coyuntura, en la que se procura equilibrar el mercado externo estimulando la demanda de divisas, no debe hacer perder de vista la necesidad de reintroducir –superada la actual situación del mercado cambiario– medidas prudentiales que limiten las posiciones de cambios de las entidades financieras y la salida de capital de residentes y no residentes por operaciones financieras. Resulta indispensable tomar oportunamente las medidas necesarias para evitar la volatilidad financiera que se viene produciendo en los recurrentes ciclos argentinos de endeudamiento y fuga de capitales, lo cual no sólo depende de políticas económicas consistentes, sino también de normas que limiten la capacidad desestabilizadora de movimientos de capitales de corto plazo. Para la efectividad de tales medidas, es prioritario mantener y perfeccionar el registro de operaciones cambiarias en el banco central, incluyendo las atribuidas a inversiones extranjeras, pues la falta de control informativo reduce la transparencia del sistema y facilita los fraudes.

CONSIDERACIONES FINALES

La tradicional vulnerabilidad externa de la economía argentina fue llevada al límite de la crisis estructural por la insensata estrategia neoliberal de apertura financiera y comercial con sobrevaluación cambiaria, endeudamiento externo y extranjerización de los servicios públicos, la producción y el comercio. Un cambio importante en la política econó-

mica, relacionado en particular con el mantenimiento de una paridad cambiaria competitiva, la renegociación de la deuda con acreedores privados y la aplicación de retenciones, así como la resistencia a la imposición de condicionalidades por el FMI, ha contribuido a la recuperación del nivel de actividad económica después de una depresión histórica y a equilibrar el marco macroeconómico. No obstante, aún nos encontramos en un difícil período de transición hacia la superación de los obstáculos estructurales –macroeconómicos, productivos, sociales– creados por el neoliberalismo.

Es indudable que subsisten desafíos estructurales, tanto de transformación productiva como de recomposición social e inserción ventajosa en el mundo globalizado. Para ello, resulta indispensable una reconstrucción integral del Estado. Lo anterior fundamenta la necesidad de adoptar e implementar un programa de desarrollo que asegure crecimiento sustentable y sostenible con equidad.

La sustentabilidad de tal programa sigue amenazada por el horizonte –no tan lejano– de un nuevo estrangulamiento externo, como lo muestra la rápida disminución de los superávits del balance comercial y la cuenta corriente del balance de pagos. Superar, y con el tiempo revertir, la vulnerabilidad de la economía argentina a las deficiencias estructurales de su inserción internacional requiere políticas adecuadas, firmes y sostenidas, tanto de naturaleza financiera como comercial. La experiencia enseña que no basta confiar en el mercado manteniendo un tipo de cambio alto y estable con equilibrios monetarios y fiscales. También son necesarias una estrategia y políticas concretas que promuevan las exportaciones –tradicionales y no tradicionales–, la sustitución selectiva de importaciones y aun el racionamiento de estas, que reflejen no el actual *crecimiento desigual*, sino un desarrollo socialmente equitativo.

Esa nueva inserción económica internacional debiera, por supuesto, privilegiar la integración del Mercosur, la unión sudamericana y en lo posible latinoamericana sobre bases comerciales pero también financieras, productivas, culturales y sociales.

En el presente ensayo hemos identificado problemas y formulado propuestas que, sin abarcar el vasto y complejo campo de la inserción financiera internacional, se centran en algunas áreas esenciales.

Destaquemos en estas consideraciones finales que seguir negociando firmemente con el FMI implica rechazar el condicionamiento de políticas que sabemos son antagónicas al crecimiento y la equidad.

Con respecto al rubro de rentas financieras (intereses, dividendos, regalías) de la cuenta corriente, además de la renegociación con los organismos internacionales para refinanciar parte de los intereses en un período de transición, proponemos acordar con las grandes corporaciones multinacionales una autolimitación –¿controlada?– en las

remesas de divisas de distinta naturaleza por un período transicional, hasta que Argentina afirme su solvencia financiera internacional.

Estos requerimientos acerca de la renegociación de pasivos externos deberán ser articulados con políticas que estimulen el ahorro interno y su canalización preferencial hacia las actividades productivas, de tal modo que el sistema financiero en su conjunto y sus diversas partes (bancos, seguros, AFJP, mercado de capitales) contribuyan a la realización del programa de desarrollo con equidad. Por supuesto, ello deberá ir acompañado de severas medidas regulatorias y de supervisión para minimizar la *fuga de capitales* y, tal vez, estudiar estímulos para revertirla.

En suma, si las perspectivas de contar con ahorro externo complementario no son halagüeñas, para *vivir con lo nuestro* y construir las bases económicas de la sociedad argentina deseada, será indispensable seguir aumentando el ahorro interno, público y privado, y canalizarlo hacia inversiones consistentes con la nueva estrategia económica y social en que se enmarca el Plan Fénix.

BIBLIOGRAFÍA

- FMI 1995 "El ahorro en una economía mundial en crecimiento" en *Perspectivas de la economía mundial* (Washington DC) mayo.
- FMI 2004 "The IMF and Argentina 1991-2001" en *Evaluation Report* (Oficina de Evaluación Independiente). En <www.imf.org/external/np/ieo/2004/arg/eng/pdf/report.pdf>.
- Hopenhayn, B. y Vanoli, A. 2004 "La reestructuración de la deuda pública argentina en el marco del Plan Fénix". En <www.econ.uba.ar/fenix> acceso abril.
- Ministerio de Economía y Producción de Argentina 2005 "Oferta de canje: anuncio final". En <www.mecon.gov.ar/finanzas/download/180305_anuncio_resultados.pdf> acceso marzo.

LEONARDO BLEGER*

DEUDA EXTERNA Y SOBERANÍA: ANÁLISIS Y LECCIONES DE LA RECIENTE REESTRUCTURACIÓN ARGENTINA

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA REESTRUCTURACIÓN

La deuda externa argentina tuvo un origen espurio e ilegítimo, dado que fue contraída en la década del setenta por gobiernos dictatoriales, en el marco de programas económicos que contaban con el sello ideológico de la Escuela de Chicago y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las sucesivas refinanciaciones a tasas usurarias determinaron el crecimiento de la deuda argentina, en un proceso paralelo al aumento de la indigencia, la pobreza y la exclusión social.

Los dólares contabilizados en la voluminosa deuda no tuvieron como destino principal ni la inversión pública ni el gasto social, sino que contribuyeron a alimentar la fuga de capitales. Tales dólares se encuentran hoy en cuentas en el exterior no declaradas ante el fisco argentino, cuyos titulares son los sectores más poderosos del país. En la actualidad, los activos de los argentinos en el exterior alcanzan los 100.987 millones de dólares estadounidenses; el equivalente al 67% del PIB y un monto similar al total de la deuda pública del país (INDEC, 2004).

* Licenciado en Economía y Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Economista del Banco Credicoop Cooperativo Limitado. Miembro del Consejo Académico del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).

El 24 de diciembre de 2001, Argentina declaró la suspensión de los pagos sobre una parte importante de su deuda, en el marco de una brutal crisis política, económica y social. El total de la deuda ascendía a 144.453 millones de dólares. El *default* afectó a los 61.800 millones de dólares en bonos y títulos públicos emitidos en el mercado internacional.

El resto de la deuda, dentro de la cual se destacan los pasivos con los organismos financieros internacionales (FMI, BM y BID) por 32.300 millones de dólares y los títulos públicos refinanciados en el año 2001 por 42.250 millones de dólares, continuó siendo atendida en forma regular.

Esta decisión constituye un aspecto clave de la estrategia de la deuda llevada adelante por el ministro de Economía Roberto Lavagna bajo los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Se trataba de conceder un estatus de privilegio a las deudas con organismos financieros internacionales y a la deuda ya reestructurada (pesificada con reducción de tasas) que mayoritariamente está en poder de inversores institucionales (bancos, fondos de pensión, etcétera).

Con posterioridad al *default*, la deuda pública continuó creciendo, como consecuencia de emisiones de títulos realizadas con el objeto de atender las consecuencias de la crisis monetaria y financiera. En los dos años siguientes a la declaración, la deuda pública se incrementó en 34.300 millones de dólares. Más de 10 mil millones corresponden a subsidios a los deudores del sistema financiero. En el caso de los grandes deudores, quienes concentraban la mayor parte del crédito bancario, este subsidio resultaba totalmente injustificado. Dicha medida, agravada por las enormes necesidades fiscales que surgían de la gravísima crisis social, constituyó una clara señal de quiénes serían los beneficiarios del nuevo plan económico en curso.

La primera propuesta a los tenedores de bonos se formuló en la ciudad de Dubai. Este esquema fue extremadamente duro, ya que no reconocía el pago de intereses atrasados y fijaba un descuento equivalente al 75% del valor nominal de la deuda.

El ejercicio de sostenibilidad de la deuda presentado contemplaba un crecimiento de largo plazo del PIB del 3% y un superávit fiscal del 3%, además de la refinanciación de la totalidad de la deuda con los organismos multilaterales hasta el año 2013.

Conocida la propuesta, se verificó una fuerte presión por parte del G7, los organismos multilaterales y los propios acreedores por mejorar los términos de la misma.

El gobierno argentino dio a conocer entonces una nueva oferta, denominada Propuesta de Buenos Aires, en la que se incorporaban cambios sustanciales respecto de la versión anterior.

Básicamente, se acortaron los plazos de los bonos e incrementaron las tasas de interés. Ambas medidas mejoraban el valor presente de los títulos a emitir en canje.

Cuando se abrió el período de canje, a principios de 2004, se registró en los mercados internacionales una sensible reducción del riesgo de los *países emergentes*, lo cual contribuyó al éxito de la operación, dado que este contexto aumentaba el atractivo de los nuevos bonos.

Finalmente, la operación tuvo un nivel de aceptación superior a la mayoría de los pronósticos que se formulaban tanto a nivel internacional como local.

La estrategia oficial consistió en convencer a los tenedores de bonos de que no habría nuevas mejoras en las condiciones ofrecidas. Esta posición fue corroborada por la sanción de una ley del Congreso que impedía al Poder Ejecutivo otorgar beneficios adicionales a los ya concedidos.

La quita obtenida –del orden del 74% en términos de valor presente– es sustancialmente superior a la que lograron otros países en reestructuraciones recientes (Rusia, Ucrania, Ecuador, Uruguay) (ver Gráfico 1). Esta quita determinó una reducción significativa en el monto total de la deuda, que disminuyó de 182.500 a 126.466 millones de dólares¹.

Entre los efectos favorables del canje, debe añadirse la extensión del plazo promedio de los vencimientos y la desdolarización de una parte significativa de los pasivos.

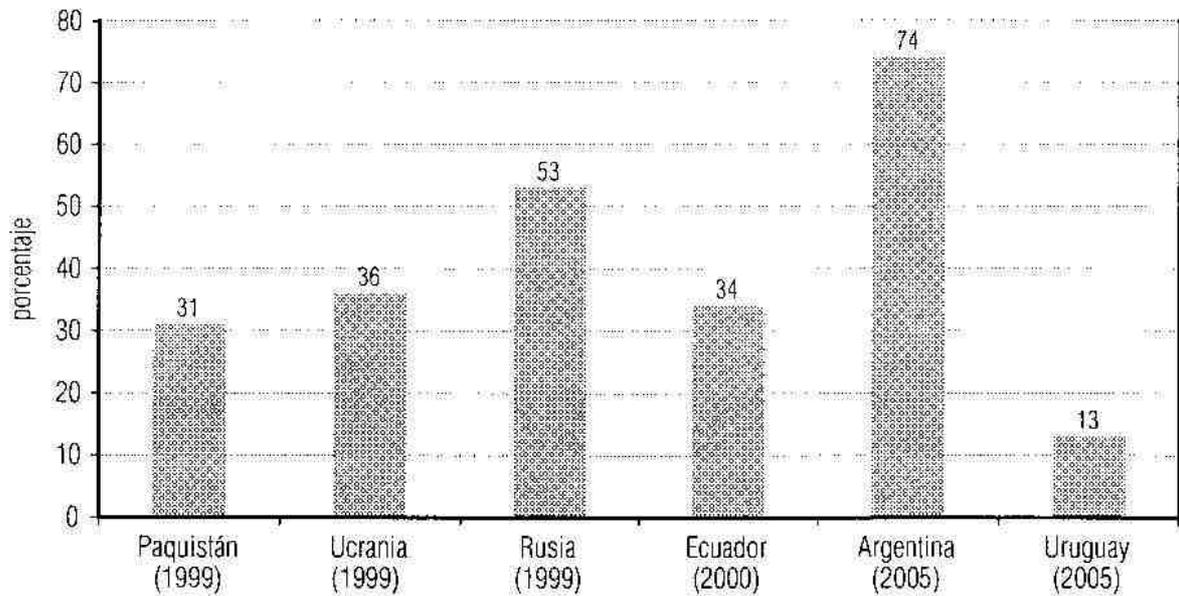
Sin embargo, la deuda continuará siendo un condicionante muy severo para el futuro argentino.

La relación deuda/producto es del 71%; muy alta y superior a la que presentan los países en desarrollo más endeudados como Brasil y Turquía (ver Gráfico 2).

Los vencimientos de intereses de los próximos años se ubican en el orden del 2% del PIB, monto que supera el nivel de los recursos que el Estado nacional ha destinado en 2005 a la suma de los rubros educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y agua potable. A la carga de intereses, debe adicionarse el peso de las amortizaciones de capital, que ya durante el corriente año comienzan a ser considerables. En particular, la deuda con los organismos financieros internacionales remanente es de 25.500 millones de dólares (pese a la enorme cancelación neta registrada al amparo de su reconocimiento como acreedores privilegiados por parte del gobierno) y se concentra en los tres primeros años.

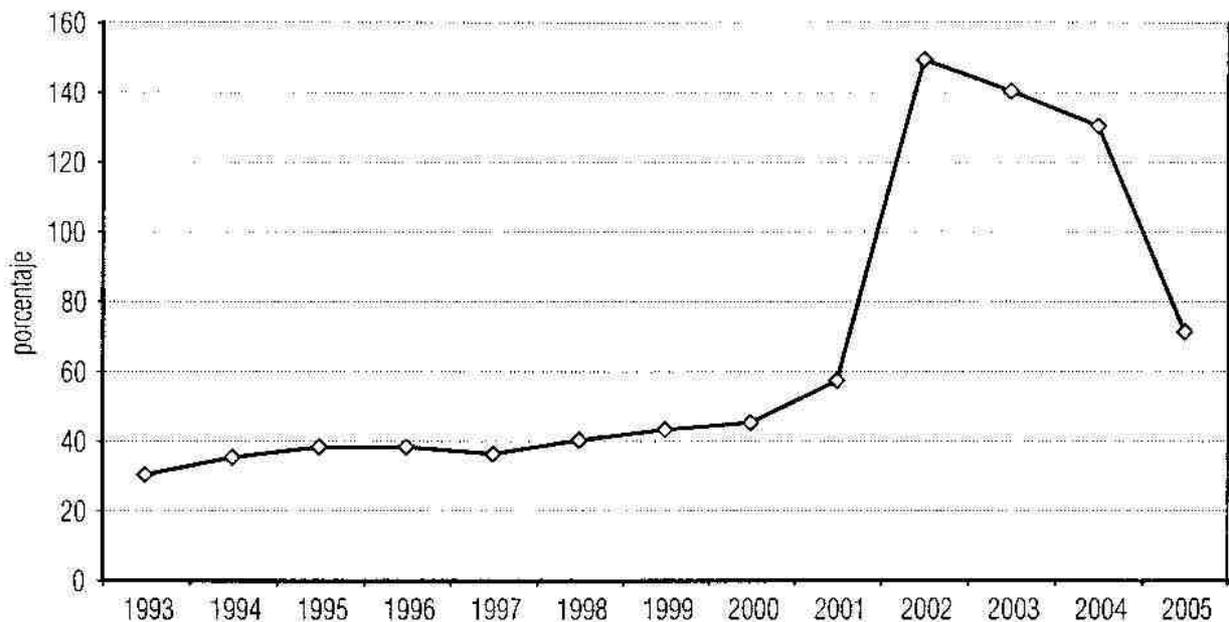
¹ En el cómputo de la deuda se incluyen los 20 mil millones de dólares que no entraron en canje, pero no los intereses devengados impagos sobre tales títulos.

Gráfico 1
 Quitas en reestructuraciones recientes (en valor presente)



Fuente: Elaboración propia en base a Sturzenegger y Zettelmeyer (2005).

Gráfico 2
 Argentina. Evolución de la deuda pública (en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Producción (2004).

El superávit primario logrado en los últimos años como un objetivo central de la política económica, y proyectado para los próximos años, supone un esfuerzo sin precedentes (se trata del mayor superávit fiscal de los últimos cincuenta años) que por obra y gracia de la orientación del gasto público y el régimen tributario recae regresivamente sobre los sectores más débiles de la sociedad.

En otras palabras, el dilema de las prioridades económicas nacionales sigue vigente: otorgar prioridad a los intereses de los acreedores o a la deuda social acumulada durante los años del modelo salvaje del neoliberalismo.

LAS RELACIONES CON EL FMI

Desde 1991, cuando se dio inicio al régimen de convertibilidad, el FMI instrumentó cuatro acuerdos con nuestro país y envió cincuenta misiones técnicas. El último desembolso del organismo se realizó en septiembre de 2001, sólo tres meses antes de la ruptura del régimen de convertibilidad y el *default*.

Resulta entonces difícil alegar falta de responsabilidad del FMI en el modelo aplicado en Argentina durante los noventa, la crisis posterior y sus gravísimas consecuencias sociales.

Las autoridades del organismo encargaron a la Oficina Independiente de Evaluación, OIE (FMI, 2004) un análisis de la su propia actuación durante el período previo y la crisis argentina de 2001. El mencionado estudio concluye que el FMI no fue lo suficientemente firme como para exigir a los gobiernos argentinos que tomaran las medidas que, desde su óptica, habrían evitado el catastrófico desenlace. La OIE retoma la explicación de otros estudios sobre la crisis argentina (Mussa, 2004) que ponen énfasis en los desbordes fiscales y la inconsistencia entre la política fiscal y el régimen de convertibilidad.

Las conclusiones del FMI resultan coincidentes con las formuladas por George W. Bush, que pueden sintetizarse en el concepto de que “no fue la receta la que falló, sino que la dosis aplicada fue insuficiente”.

Durante 2002 y 2003, el FMI no concedió ningún tipo de asistencia financiera a Argentina, aunque ejerció influencia en la adopción de ciertas medidas de política, como la liberación del mercado de cambios. Los efectos de esta decisión fueron muy negativos, ya que profundizaron la depresión de la actividad económica y de los ingresos de los sectores más débiles de la sociedad.

En septiembre de 2003, se firmó un acuerdo de tres años de duración con el FMI por el cual se refinanciaban los vencimientos durante ese período, sujetos a una serie de condicionalidades que habían sido objeto de una dura negociación.

Las principales imposiciones consistieron en un elevado superávit fiscal primario, equivalente al 3% del PIB, el establecimiento de metas monetarias, la revisión del esquema de tarifas de servicios públicos, el control de los recursos fiscales de las provincias y el *tratamiento de buena fe* a los tenedores de la deuda argentina.

Al finalizar el primer año del acuerdo, se logró un cumplimiento estricto de las metas cuantitativas (monetarias y fiscales), pero los avances fueron escasos en materia de reformas estructurales (servicios privatizados, reparto de recursos entre la nación y las provincias, etc.). El acuerdo, entonces, quedó en suspenso, mientras el gobierno argentino encaraba la negociación con los deudores privados.

Es importante señalar que la mayor parte de las medidas de política económica adoptadas para superar la crisis no fueron compartidas por el FMI, ya que se alejaban de sus recetas ortodoxas. Entre tales medidas, cabe mencionar: las implantaciones de controles cambiarios; la regulación de los movimientos de capitales; el mantenimiento de un tipo de cambio elevado; la aplicación de retenciones (impuestos) a las exportaciones de productos primarios; una política monetaria expansiva; bajas tasas de interés; una estrategia gradualista para devolver los depósitos y recomponer la solvencia del sistema bancario; el mantenimiento de las tarifas de servicios públicos y un sendero gradual para su incremento.

Tales instrumentos de política económica resultaron muy exitosos para estabilizar y recuperar la economía, que creció un 31% en los últimos 43 meses. Los logros en materia social, sin embargo, fueron mucho más modestos. En el tercer trimestre de 2005, los niveles de indigencia y pobreza eran significativamente superiores a los existentes en los momentos previos a la crisis. Por otra parte, la distribución del ingreso se mantuvo absolutamente inalterada, reproduciendo el patrón profundamente inequitativo construido en los noventa. El decil más alto siguió recibiendo 28 veces lo que correspondía al decil más bajo de la pirámide de ingresos.

Durante 2005, al finalizar el canje de la deuda, el gobierno argentino inició conversaciones preliminares con el *staff* del FMI, con el objetivo de lograr un nuevo acuerdo que posibilitara refinanciar los vencimientos futuros.

En el marco de la Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Mar del Plata, el presidente Kirchner solicitó al presidente Bush su mediación para flexibilizar las posiciones del FMI sobre la condicionalidad de un eventual préstamo. El *staff* del organismo sostiene que el gobierno debe dejar caer el tipo de cambio nominal, endurecer la política monetaria y financiera, incrementar el superávit fiscal primario, aumentar las tarifas de servicios públicos y encarar una solución para los bonistas que no ingresaron al canje.

Bush declaró entonces que la recuperación argentina le permitía al país valerse por sus propios medios, desestimando una posible intervención. Dicha posición fortaleció los enfoques más duros del FMI, lo que torna muy dificultoso lograr un nuevo acuerdo en el corto plazo.

Dado que los vencimientos con el FMI no son tan abultados durante el año 2006, es posible que el gobierno argentino siga con su política de cancelación de las obligaciones. Para 2007, sin embargo, tal estrategia parece alcanzar un límite, ya que el monto de los compromisos supera las posibilidades de pago.

Ante esta situación, ha comenzado a debatirse la posibilidad de que Argentina se desafilie del FMI y haga uso de las facilidades de pago previstas para una situación de este tipo. No obstante, parece muy difícil que el gobierno de Kirchner, cuya estrategia económica y base de apoyo se sustenta en los grupos económicos más concentrados de la industria, la energía y el agro, decida apartarse de las reglas de juego del sistema financiero internacional.

LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO ARGENTINO FRENTE A LA DEUDA

En 2001, el gobierno republicano de Estados Unidos modificó su posición sobre el rol del FMI y en particular sobre los *salvatajes* a países en crisis.

Las concepciones republicanas más extremas pregonaban, incluso, la eliminación del FMI. De acuerdo con esta visión, las instituciones oficiales distorsionan el libre y eficiente funcionamiento del mercado internacional de capitales. Sin alcanzar los límites de tal posición, la estrategia republicana apuntaba a anular las operaciones de *salvataje*, de modo que los deudores pagaran por sus errores en sus evaluaciones de riesgo (el enfoque del *riesgo moral*). Tal concepto también resultaba funcional a la voluntad de no realizar aportes adicionales de recursos por parte de los estados accionistas del FMI. Los republicanos no desean dar ese destino a los fondos públicos. A diferencia de los demócratas –tradicionalmente comprometidos con Wall Street–, los republicanos (como lo demuestra el accionar de la administración Bush) prefieren utilizar el dinero público para invadir países (preferentemente productores de petróleo), destruirlos y luego reconstruirlos parcialmente, generando negocios para los fabricantes de armas, empresas petroleras y constructoras.

Esta orientación del gobierno republicano fue claramente expresada en la entrevista que mantuvieron Bush y Kirchner en septiembre de 2003. El mensaje fue claro: *siga negociando con firmeza con los acreedores*. La sintonía con la posición estadounidense (Frenkel et al., 2005) de respetar a rajatabla la deuda con los organismos financieros internacionales y, en consecuencia, descargar el peso de la reducción

de la deuda sobre los bonistas privados constituyó el eje de la estrategia argentina. La dureza en la negociación con los acreedores privados recibió, por ello, el aval del gobierno estadounidense. Este “cambio de paradigma” (Ministerio de Economía y Producción, 2004) originado en la cumbre del poder político internacional abrió el camino para una experiencia inédita en los procesos de reestructuración de deudas.

Desde el inicio de la crisis hasta fines de 2005, Argentina canceló 14.500 millones de dólares de deuda con los organismos financieros internacionales, reduciendo significativamente la exposición de estas instituciones con el país.

Esta fenomenal transferencia de recursos al exterior, realizada durante una crisis económica y social de extrema gravedad, ha recibido –con razón– severas críticas por parte de muchos sectores.

Para dimensionar la magnitud de la transferencia, valga decir que estos recursos equivalen al 40% del déficit habitacional del país (1.200 millones de viviendas). Alternativamente, habrían permitido construir tantos establecimientos escolares u hospitalarios como los que ya existen en la actualidad. El reiterado discurso de fuerte confrontación con el FMI en los foros internacionales y las tribunas del país contrastaba con los voluminosos pagos realizados. Dicho de otro modo, la calificación al FMI de *corresponsable* de la crisis argentina (así lo dijo Kirchner en su mensaje a la Asamblea Legislativa de 2004) entraba en flagrante contradicción con su reconocimiento como acreedor privilegiado.

El gobierno de Kirchner diseñó, entonces, una estrategia comunicacional tendiente a limitar las repercusiones negativas de los pagos en una opinión pública contraria a los organismos financieros internacionales y sus políticas. Comenzó a hablarse de un *desendeudamiento* que permitiría reducir el peso de la deuda y, al mismo tiempo, ganar autonomía para la política económica (ya que los pagos posibilitaban la postergación de nuevos préstamos con la consiguiente condicionalidad).

Joseph Stiglitz, quien había apoyado la política económica post-crisis y la estrategia de reestructuración de la deuda con los bonistas, propuso una estrategia alternativa: aplicar a los pasivos con el FMI una quita, en valor presente, similar a la utilizada para los tenedores de títulos en el canje. Una quita de esta magnitud podía hacerse mediante un descuento nominal sobre las deudas o con sucesivas refinanciaciones a tasas inferiores a las de mercado. La medida propuesta debería acompañarse del criterio de eliminar durante un período considerable la transferencia neta de fondos con ese destino. Sobre la propuesta de Stiglitz, el gobierno sólo comentó que el camino elegido por la administración Kirchner era diferente.

IMPACTO DE LA REESTRUCTURACIÓN ARGENTINA SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

La reestructuración de la deuda argentina está llamada a tener profundas repercusiones en el funcionamiento del sistema financiero internacional y, en particular, en el mercado de deudas de países en desarrollo. Una buena parte de los preceptos que los analistas financieros y economistas vinculados al establishment financiero internacional consideraban inmutables han volado por los aires.

La enseñanza principal que deja el canje consiste en que los acreedores tienen poca capacidad para cobrar las deudas de un Estado soberano. Aunque parezca obvio, lo que están descubriendo los mercados financieros internacionales es que si la deuda contraída por un país excede su capacidad de pago, si no existen suficiente producción y exportaciones para poder afrontar los compromisos, la posibilidad de los acreedores de cobrar sus deudas es muy limitada.

Los complejos esquemas legales basados en la prórroga de jurisdicción (la sujeción a leyes y tribunales elegidos por el acreedor) son impotentes frente a la realidad económica. Contrariamente a todo lo que se esgrimía, no hay activos públicos en el exterior que puedan ser embargados y las exportaciones y depósitos de argentinos en el exterior no pueden ser afectados al pago de otro deudor, como es el sector público.

Los neoliberales podrán argumentar que esta dificultad para asegurar el cumplimiento de los contratos se traducirá en un menor flujo de capitales financieros hacia los sectores públicos de los países en desarrollo. No parece ser un elemento tan preocupante, ya que el capital extranjero sólo debe ser alentado para invertir, generar empleo y desarrollar nueva tecnología, de modo de complementar el papel protagónico que le cabe al ahorro nacional.

La experiencia argentina reveló que rápidamente, incluso antes de finalizar la reestructuración, el capital financiero retornó. La conducción económica debió adoptar medidas (plazo mínimo y encaje) para limitar el ingreso de capitales especulativos de corto plazo, y evitar así sus efectos negativos sobre la marcha de la economía (Stiglitz, 2005).

El resultado del canje también impactará sobre el rol del FMI. Existe en la actualidad un intenso debate internacional sobre el papel de este organismo y su régimen de gobierno.

Cuando se desechó la concepción de los voluminosos paquetes de ayuda o *salvatajes*, la número dos del FMI, Anne Krueger, promovió un "mecanismo para la reestructuración de las deudas soberanas" por el cual se establecía una suerte de procedimiento de quiebras para deudores soberanos. Dicho instrumento fue abandonado luego de que el gobierno estadounidense rechazara de plano la iniciativa.

Por lo tanto, se experimenta actualmente una indefinición acerca del modo en que el FMI cumple con el rol de prestamista de última instancia internacional. La ausencia de crisis de envergadura con posterioridad a la debacle argentina contribuyó a mantener tal indefinición.

El directorio del FMI prefirió no participar de la reestructuración de la deuda argentina, a diferencia de lo que había hecho en otras situaciones recientes, tales como Rusia, Ucrania y Ecuador. En esos casos, la negociación con los acreedores se efectuaba bajo el *paraguas* de un acuerdo previo con el FMI, quien garantizaba la sostenibilidad de la deuda a partir de la reestructuración y otorgaba préstamos para aliviar el esfuerzo fiscal y externo.

La reestructuración argentina revistió, entonces, un carácter inédito, dado que no se llevó a cabo bajo el *paraguas* de un acuerdo de facilidades crediticias con el FMI. Los tenedores de bonos se vieron enfrentados directamente con el gobierno argentino, que formulaba por su cuenta los ejercicios de sostenibilidad.

Como un guiño hacia el G7 y los organismos multilaterales, el gobierno argentino se encargó explícitamente de afirmar que la experiencia argentina no constituía un *ejemplo* para que otros países planteen *deliberadamente* una reestructuración al *estilo argentino*. La fundamentación se expresó en los siguientes términos:

Una situación excepcional requiere de políticas excepcionales [...] El costo que hemos pagado, y del cual estamos recuperándonos, ha sido enorme y no ciertamente recomendable para nadie (Lavagna, 2005).

Durante la negociación, los representantes argentinos intentaron impulsar ciertos principios, tales como otorgar un trato preferencial a los acreedores pequeños y menos sofisticados, a los compradores originales y a aquellos en etapas de pre-crisis. También se procuró, sin éxito, diferenciar negativamente a los compradores *post-default* (en muchos casos, los denominados *fondos buitres*).

Queda claro que en los últimos casos, el FMI ha actuado en forma muy discrecional, de acuerdo con las prioridades políticas del gobierno estadounidense. En 2004, los préstamos a Turquía alcanzaban 17 veces la cuota de ese país, muy por encima de las 5 veces habitualmente aplicadas. El hecho de que Argentina hubiera superado este límite (alcanzó un máximo de 7 veces) fue el argumento utilizado para exigir la cancelación de la asistencia otorgada.

En los últimos años, las condiciones financieras internacionales y la mejor evolución de las cuentas externas de la mayoría de los países en desarrollo determinaron una clara reducción en la exposición del FMI. Sin embargo, resulta apresurado concluir que el organismo

perderá importancia como un instrumento clave al servicio del G7 y el capital financiero internacional. Si bien es muy difícil que bajo la administración republicana se organicen, de ser necesario, paquetes financieros de *salvataje*, el FMI no abandonará su rol de promotor de esquemas de políticas (*reformas estructurales*, en su jerga) y de auditor de esas mismas políticas.

No obstante, las recomendaciones del Consenso de Washington están hoy severamente cuestionadas. Han crecido los sectores que consideran que los países de América Latina deben formular sus propias estrategias de desarrollo y diseñar su política económica de modo soberano. La integración subordinada en el sistema financiero internacional ha tenido enormes costos. Es preciso regular y controlar los movimientos de capitales, privilegiando la inversión extranjera directa que contribuya al desarrollo nacional. El ahorro interno constituye la fuente primordial de financiamiento. En muchas ocasiones, la insuficiencia del ahorro interno se explica por transferencias al exterior en la forma de fuga de capitales, remesa de utilidades e importaciones prescindibles. Resulta necesario adoptar políticas que eviten tales *filtraciones* y potencien la utilización de los recursos a favor de estrategias de crecimiento autónomas con equidad distributiva.

BIBLIOGRAFÍA

- FMI 2004 *Evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001* (Washington DC).
- Frenkel, Roberto; Damill, Mario y Rapetti, Martín 2005 *La deuda argentina: historia, default y reestructuración* (Buenos Aires: CEDES).
- INDEC 2004 "La posición de inversión internacional de Argentina a fines de 2004" en *Dirección Nacional de Cuentas Internacionales* (Buenos Aires: INDEC).
- Lavagna, Roberto 2005 "Reestructuración y reducción de la deuda". Seminario La Reestructuración de la Deuda Argentina, Buenos Aires, mimeo.
- Ministerio de Economía y Producción 2004 *Argentina, el FMI y la crisis de la deuda* (Buenos Aires: Ministerio de Economía).
- Mussa, Michael 2004 "Argentina and The Fund: from triumph to tragedy" en *Working Papers* (Washington DC: Institute for International Economics).

Stiglitz, Joseph 2005 "Liberalización de los mercados de capitales, globalización y el FMI" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES) Vol. 45, N° 177.

Sturzenegger, Federico y Zettelmeyer, Jeromin 2005 "Haircuts: estimating investor losses in sovereign debt restructurings, 1998-2005", Working Paper 05/147, FMI, Washington DC.

ALBERTO CIMADAMORE*

ARGENTINA FRENTE A LA VIABILIDAD INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR**

INTRODUCCIÓN

El Mercosur constituye el proyecto de inserción regional, continental e internacional más importante de Argentina en el último siglo. Dicha definición ha sido compartida por la mayoría de los sectores de la dirigencia política y económica de este país¹. Existen múltiples razones

* Doctor en Relaciones Internacionales por la University of Southern California, Los Angeles. Investigador de carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Miembro titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales y de Teorías de la Integración en la Maestría en Procesos de Integración Regional-Mercosur en la misma universidad. Asesor Institucional de CLACSO.

** Algunas de las ideas centrales de este trabajo fueron incluidas en el documento de discusión que el autor presentó en las jornadas Hacia el Plan Fénix II en Vísperas del Segundo Centenario, en el área temática Posiciones Frente al Mercosur y América Latina, realizadas en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, del 2 al 5 de agosto de 2005.

¹ En los primeros años del Mercosur, se realizaron estudios de opinión pública en los que las dos terceras partes de los legisladores, funcionarios, empresarios y otros dirigentes mostraban actitudes positivas hacia el bloque y veían a la integración económica como un primer paso hacia la integración política (ver Achard et al., 1994; Cimadamore, 2003).

políticas, económicas y estratégicas de inserción internacional que apoyan esta opinión y son rescatadas –con matices– por un amplio rango de investigaciones, ensayos y publicaciones en la materia.

El objetivo de este trabajo no es discutir la importancia del Mercosur en la agenda de la política exterior argentina, cuestión que ha sido extensamente tratada en el discurso político y la literatura especializada. La idea central es examinar las condiciones de viabilidad del proceso subregional desde la perspectiva argentina, al entender que la definición de prioridad que se le otorga a este proceso de integración exige conocer los elementos que limitan y/o facilitan su consolidación.

El argumento que se desarrolla sostiene que la marcha del proceso de integración se ve adicionalmente dificultada por el déficit institucional que se observa en el Mercosur para administrar las externalidades negativas y los conflictos que normalmente surgen con el incremento de los intercambios y la interdependencia entre los socios.

La premisa que guía este ejercicio analítico es que los conflictos comerciales –y los políticos derivados de aquellos– se incrementan en forma proporcional al grado de integración económica alcanzado por los países que participan del proceso. En este sentido, pueden ser calificados de normales, dado que todo aumento de la interdependencia conlleva un aumento de conflictos de interés, a partir del incremento de los contactos e intercambios y la disminución de las alternativas que supone la mutua dependencia en un mercado ampliado.

El déficit institucional del Mercosur puede tener, incluso, implicaciones más serias, dado que conflictos de otro tipo (por ejemplo, políticos o estratégicos entre los socios) escapan a la calificación de *normalidad* y tienen el potencial de afectar las bases políticas del acuerdo. En tales situaciones, la ausencia de instituciones subregionales que reduzcan los costos de transacción en las negociaciones entre los socios durante los períodos de normalidad, solucionen jurisdiccionalmente los conflictos económicos y contribuyan a minimizar los efectos sobre la integración de las discrepancias políticas y estratégicas entre los socios favorece tanto la intensidad como la extensión de los conflictos derivados del incremento en la interdependencia de los países miembros del bloque. El déficit institucional contribuye, además, a prolongar el conflicto e incrementar eventualmente su intensidad, al favorecer tácticamente los intereses de quienes desean proteger las áreas adyacentes (pero vinculadas funcionalmente a la integración) y potenciar los conflictos *anormales*, tales como los desacuerdos entre Argentina y Brasil en política internacional (por ejemplo, por la representación regional permanente ante una eventual reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas).

La primera parte de este trabajo está dedicada a identificar el principal núcleo de problemas que enfrenta el Mercosur; desde una

perspectiva institucional centrada en la administración de los conflictos derivados de la integración regional. La segunda examina el eje normativo que caracteriza a los regímenes internacionales que rigen la ampliación del mercado, señalando el déficit que se observa en el Mercosur en esta materia. La tercera sugiere no perder de vista los temas que son relativamente más importantes para el presente y futuro del Mercosur, a partir de un análisis de las crónicas periodísticas referidas al bloque.

La conclusión a la que se arriba apunta a que, dada la preeminencia del proceso de integración subregional en la agenda de la política exterior argentina y su capacidad para mejorar la inserción internacional del país, parte considerable de los esfuerzos y recursos de las agencias del Estado involucradas en el proceso de toma de decisiones hacia el bloque deberían concentrarse en mejorar el diseño e ingeniería institucional del mismo, con los siguientes objetivos:

- generar los consensos domésticos y entre los socios que requiere la provisión de bienes públicos regionales en el contexto de un espacio económico y social ampliado por la integración;
- propugnar y negociar el establecimiento de un marco normativo-institucional que supere las limitaciones del intergubernamentalismo actual, reduzca los costos de transacción y disminuya los efectos negativos de las externalidades que son potenciadas por la integración;
- controlar el uso arbitrario de poder que los actores relativamente más poderosos puedan hacer en contextos no institucionalizados;
- fomentar la cohesión mediante la reducción de las asimetrías en el espacio económico y social ampliado.

EL NÚCLEO PROBLEMÁTICO: UNA VISIÓN INSTITUCIONAL

El Mercosur es, probablemente, el ejemplo más exitoso en la historia de la integración regional latinoamericana del siglo XX. En un período de tiempo relativamente breve, logró liberalizar lo sustancial del comercio entre los países miembros y establecer una Unión Aduanera (UA) –aún hoy, imperfecta– que representó un considerable avance hacia el objetivo de crear un Mercado Común (MC). Y si bien este objetivo está todavía lejos de ser cumplido, se dieron pasos significativos en tal dirección que revirtieron una larga historia de frustraciones en el terreno de la integración de las principales economías sudamericanas. Argentina y Brasil, con la adhesión posterior de Paraguay y Uru-

guay, formaron un eje sobre el cual es posible pensar la consolidación de la integración en el Cono Sur y proyectarla hacia toda América del Sur, a través de un prudente apuntalamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

La tarea de cumplir con la totalidad de lo pactado entre los miembros del Mercosur está aún pendiente. El objetivo de crear un MC implica, en los términos del Tratado de Asunción (TA):

- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y cualquier otra medida equivalente;
- el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común en relación con terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económicos regionales e internacionales;
- la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los estados parte: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, servicios, aduanera, transportes, comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los estados parte;
- el compromiso de los estados parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (artículo 1 del TA).

Por el momento, gran parte de las previsiones de este artículo no se han cumplido o están lejos de cumplirse. Si bien se ha liberalizado lo sustancial del comercio, importantes sectores (como el automotor) aún no forman parte de la Zona de Libre Comercio (ZLC) y el AEC continúa sin perfeccionarse. Falta además, cumplir con la liberalización del comercio de servicios, la libre circulación del factor trabajo, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales; al igual que asegurar las condiciones adecuadas de competencia en el Mercosur.

¿Por qué no se ha cumplido lo pactado? Como en todo fenómeno social, las causas y posibles respuestas a una pregunta de este tipo son múltiples. En caso del Mercosur, las variables explicativas a nivel nacional, regional e internacional son diversas y de distinta importancia. No obstante, en la lógica de este trabajo, una de las principales variables independientes es la institucional (a nivel regional). La construcción de un espacio económico, social y político ampliado mediante la consecución de objetivos como los planteados en el TA es una tarea compleja y difícil, cuyo progreso dialéctico está sembrado de conflictos que requieren ser

resueltos con el menor costo posible. Como se ha esbozado anteriormente, los conflictos comerciales –y los políticos que se derivan de ellos– se incrementan en proporción directa al grado de integración económica alcanzado por los países que participan del proceso. En este sentido, pueden ser calificados de *normales*, dado que todo aumento de la interdependencia conlleva un aumento de los conflictos de interés a partir del incremento de los contactos e intercambios y la disminución de alternativas que supone la mutua dependencia en un mercado ampliado.

Desde esta perspectiva, la mayoría de los conflictos comerciales que destaca la crónica periodística de la región son intrínsecos al aumento de las relaciones en un contexto de interdependencia. La revisión de los principales diarios de Argentina muestra una tendencia a resaltar los conflictos comerciales y sectoriales como un hecho *anormal* y preocupante de las relaciones intraMercosur. En la lógica del presente trabajo, ello contribuye a desviar la atención del núcleo problemático que condiciona la viabilidad del bloque. Los conflictos y crisis son tan inevitables como normales en los procesos de integración regional. Este no sería el principal problema. Sí lo es, en cambio, el modo en que se administran, resuelven y superan los conflictos derivados de las relaciones internacionales en contextos de integración regional.

El Mercosur no parece ser una excepción en el trayecto dialéctico por el que transitan los procesos de integración regional comparados. El bloque subregional del Cono Sur está atravesando una prolongada crisis cuyos resultados no pueden ser predichos con rigor, pero, en principio, podrían considerarse como parte intrínseca en la evolución de este tipo de procesos. Los pasos que los gobiernos den para superar esta situación serán decisivos para inclinar el rumbo del proceso hacia su profundización y perfeccionamiento. El punto que deseamos resaltar aquí es que las crisis en sí mismas no son tan importantes para el destino del proceso, como sí lo son los medios que se elijan para superarlas. Y es precisamente en este nivel instrumental donde las instituciones ocupan un lugar relevante como variable independiente que explica los resultados del proceso de integración.

Las grandes fases de progreso y estancamiento no sólo son normales, sino que pueden explicarse desde una perspectiva funcional y dialéctica. Desde tal enfoque, los estados que participan en los procesos de integración tienden a proteger su soberanía en aquellas áreas que están funcionalmente vinculadas a los sectores o áreas ya integradas. Tal es el caso de las denominadas áreas adyacentes a la integración, constituidas por segmentos o medidas siempre conflictivas en estos procesos, como las barreras no arancelarias, los subsidios a empresas y otras disposiciones nacionales con incidencia sobre el comercio intrarregional (Corbey, 1995; Cimadamore, 2000).

Una vez que la ampliación del mercado ocurre en áreas y sectores centrales de la economía intrarregional, los estados comienzan a concentrar sus recursos políticos en las áreas adyacentes, provocando crisis de intensidad variable que son características en los procesos de integración. La sucesión de estas crisis puede conducir a los estados a callejones sin salida o a situaciones con altos costos económicos, políticos y sociales. Es justamente en estos momentos cuando aparecen incentivos adicionales para profundizar un proceso de integración. Sin embargo, siempre es preciso tener en cuenta que, en circunstancias caracterizadas por altos costos y crisis derivadas de la mutua competencia política y económica intrarregional, existe el peligro potencial de llegar a la parálisis prolongada o incluso la ruptura del proceso de integración, especialmente cuando no existen instituciones ni mecanismos de solución de controversias permanentes y eficaces que permitan minimizar los costos de los conflictos y las crisis recurrentes.

LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE CONFLICTOS

En la disciplina de la ciencia política, en general, y en la de las relaciones internacionales, en particular, existe una tendencia a utilizar el concepto de instituciones bastante libremente. Bajo ese rótulo se incluyen desde estructuras formales (como podrían ser los parlamentos) hasta sus productos (normas o leyes) (Peters, 2003). Para muchos, las instituciones no son necesariamente estructuras formales y sólo se corporizan en conjuntos de normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas (March y Olsen, 1989) que, además, se caracterizan por su permanencia para establecer pautas de comportamiento social. Estas últimas aproximaciones a las instituciones coinciden, en términos generales, con las de regímenes internacionales que predominaron en la disciplina de las relaciones internacionales a partir de la década del setenta.

Los regímenes internacionales se definen como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones (implícitos o explícitos) sobre los cuales convergen las expectativas de los actores en un área de las relaciones internacionales –como lo es la integración regional (Krasner, 1983; Keohane, 1986).

El Mercosur es un régimen internacional que tiende a la institucionalización de las relaciones económicas, políticas, jurídicas y sociales entre el conjunto de países que decidieron ampliar sus mercados y generar nuevos mecanismos de toma de decisiones y resolución de conflictos². En consecuencia, uno de los componentes esenciales para su

2 A los fines de este trabajo, se utilizará indistintamente el concepto de instituciones y regímenes internacionales, a pesar de los matices con los que son definidos y tratados en

funcionamiento es el normativo. Sin normas que regulen efectivamente los procesos de toma de decisiones regionales y estimulen la convergencia de las expectativas de los actores, difícilmente resulte posible hablar de un régimen internacional o, si se quiere, de un proceso de integración regional viable.

Veamos cuáles son, a grandes rasgos, algunos de los elementos significativos que caracterizan a la situación normativa del Mercosur. Los acuerdos internacionales entre los países miembros establecen que una porción considerable de las normas que emiten los órganos intergubernamentales del bloque deben, para entrar en vigencia, ser incorporadas a sus legislaciones nacionales, informadas a la Secretaría del Mercosur y publicadas. El procedimiento establecido para poner en vigencia las normas aprobadas por los órganos del Mercosur es, al decir de una experta en el tema, “más complejo que el aplicable a cualquier otro acuerdo internacional firmado individualmente por un Estado miembro, cuya entrada en vigor depende únicamente de la incorporación al orden interno según el procedimiento constitucional aplicable” (Ventura, 2005).

No resulta extraño, entonces, que uno de los principales problemas que enfrenta el Mercosur esté relacionado precisamente con la conformación de un cuerpo normativo que resulte apto para regular las relaciones en el mercado ampliado, estructurar las relaciones entre los actores sociales y gubernamentales y hacer converger las expectativas en el espacio subregional. De acuerdo con la información provista por la Secretaría del Mercosur, entre enero de 2000 y mayo de 2004, se incorporaron sólo un 40% de las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC), un 26% de las Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) y un 43% de las Directivas emitidas por la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) que requerían de tal procedimiento. A su vez, información de fuentes gubernamentales argentinas indica que, entre 1991 y 2004, se adoptaron 1.152 normas que requerían internalización por parte de los países miembros, que cumplieron con ese procedimiento sólo para el 52% de las mismas. Algunas de las decisiones más relevantes adoptadas por el CMC en cumplimiento del TA y el normal funcionamiento del mercado regional no han sido ratificadas por los parlamentos de los países del bloque. Tal es el caso, entre otros, de los protocolos sobre Promoción y Protección de las Inversiones Intra-Regionales de 1994, Defensa de la Competencia de 1996 y Comercio de Servicios de 1997 (Bouzas, 2005).

diversos enfoques institucionalistas (normativo, sociológico, histórico, empírico, de elección racional, neo-institucional, etc.) y de relaciones internacionales (liberalismo, realismo, neo-realismo, neo-funcionalismo, funcionalismo dialéctico, intergubernamentalismo, intergubernamentalismo liberal, etcétera).

Gran parte del problema de la consolidación del marco normativo tiene que ver con el diseño institucional elegido por los países miembros para erigir la estructura de gobernabilidad del Mercosur, definida como la capacidad colectiva de resolver los conflictos derivados de la ampliación del espacio económico a escala regional (Cimadamore, 2004b). El modelo de baja institucionalización, que privilegia exclusivamente las instancias intergubernamentales en detrimento de las regionales o supranacionales, condiciona la evolución del régimen y limita la capacidad de solución de los conflictos *normales* en todo proceso de integración. Tales limitaciones se potencian por la condición excluyentemente intergubernamental del Mercosur, que favorece sistemáticamente las visiones nacionales en detrimento de las regionales.

Obviamente, ello no significa que en la construcción regional las posiciones nacionales no poseen un espacio definido. Todo lo contrario. Tienen un espacio muy amplio, incluso en procesos de integración con instituciones supranacionales relativamente muy desarrolladas, como en la Unión Europea, en los que en definitiva marcan el ritmo de la integración a través de, por ejemplo, conferencias intergubernamentales periódicas (Moravcsik, 1993). Pero ocurre que, muchas veces, las soluciones más razonables y eficientes desde la perspectiva nacional pueden colisionar con las mismas a nivel regional, particularmente en presencia de las externalidades negativas que surgen de la actividad de actores nacionales en los espacios económicos ampliados.

Las externalidades políticas internacionales aparecen cuando las políticas de un gobierno crean costos y beneficios significativos para grupos sociales fuera de su jurisdicción nacional, y se intensifican a medida que aumentan los intercambios y el nivel de interdependencia entre los países. Se trata de una situación habitual en los procesos de integración, en donde existen altos niveles de interdependencia y el logro de objetivos domésticos depende de las políticas de contrapartes extranjeras. En estos casos, las políticas nacionales de dichos países producen efectos recíprocos que pueden traducirse en externalidades para individuos o grupos sociales de otros países (Cooper, 1986; Moravcsik, 1993). Las externalidades negativas se producen, entonces, cuando las políticas adoptadas por un país miembro de un proceso de integración imponen costos a grupos o sectores de otros países socios de tal proceso³. Así, las políticas del país de origen de las externalidades negativas

3 Inversamente, las externalidades positivas surgen cuando las políticas de un país tienen la capacidad de producir beneficios para individuos, grupos o sectores de otro país miembro. Desde algunas perspectivas teóricas de la integración regional, las externalidades negativas son relativamente más importantes a la hora de analizar las demandas de una mayor o menor integración.

—que en algunos casos pueden provocar un incremento de las asimetrías jurídicas, institucionales o regulatorias— tienden a minar los objetivos de las políticas de los otros estados en los que residen los grupos perjudicados. Ejemplos comunes de situaciones que se transforman en externalidades negativas dentro de procesos de integración son el establecimiento de barreras no arancelarias en zonas de libre comercio (por ejemplo, las fito o zoosanitarias), las devaluaciones competitivas, el incumplimiento de estándares aceptables en materia ambiental, los incentivos fiscales y subsidios, entre otros (Cimadamore, 2004b).

Cuando se producen externalidades negativas que afectan a grupos nacionales relevantes para el proceso de integración, existen —en teoría— fuertes incentivos para la cooperación en dirección a la armonización de políticas. Ello tiene implicancias fundamentales para los procesos de integración regional, dado que se trata de poderosos incentivos tanto para avanzar en la profundización del modelo de integración, a través de la coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales o ambientales —entre otras—, como para provocar etapas de crisis y estancamiento. Los vínculos funcionales que existen entre los diversos sectores y áreas en los espacios económicos ampliados imponen la necesidad de, en primer lugar, reconocer la existencia de externalidades negativas, para luego administrarlas políticamente, en función de disminuir las fuentes de conflicto real o potencial. No prestarles la atención que requieren puede afectar sensiblemente la evolución y el ritmo de la integración (Cimadamore, 2004b). En el Mercosur, la ausencia de instituciones regionales permanentes, bien financiadas, con mandatos claros, capacidad para hacer cumplir lo pactado y cierta autonomía de gestión limita las posibilidades de encauzar y resolver los conflictos derivados de la ampliación del mercado, de proveer insumos técnicos insospechados de parcialidad nacional, facilitar las salidas de las crisis actuando frente a los países miembros como tercero *amable y creíble componedor* y favorecer una cooperación política que afiance la construcción del Mercado Común. Las burocracias nacionales que participan de los órganos intergubernamentales del Mercosur están limitadas para cumplir con esas funciones, básicamente porque se encuentran estructuralmente condicionadas por su inserción en los aparatos burocráticos de sus respectivos estados, con sus propias dinámicas, lealtades políticas, permeabilidad a los grupos de intereses locales y sobrecarga en su capacidad de gestión.

Las limitaciones para cumplir con lo pactado en el seno de las instituciones del Mercosur se observan también en los plazos y metas establecidos para alcanzar objetivos esenciales para el proceso de integración. El caso más reciente se registra en la reunión del CMC realizada en Asunción, Paraguay, en junio de 2005. Allí, el órgano de

conducción del bloque decidió (Dec. N° 11/05) prorrogar los plazos establecidos anteriormente para el Programa de Trabajo del Mercosur para el período 2004-2006 (Dec. CMC N° 26/03) con el objeto de implementar las iniciativas de fortalecimiento de las dimensiones política, económica, comercial, social y de integración física del Mercosur. De esta manera, se prorrogaron (hasta diciembre de 2005 y junio de 2006, según los casos) los plazos para cumplir con los siguientes puntos:

- identificación de sectores prioritarios para el establecimiento de regímenes especiales comunes de importación;
- conclusión de los reglamentos comunes para la aplicación de medidas anti-*dumping* y *compensatorias*;
- consumación de las modificaciones al Protocolo de Defensa de la Competencia y presentación de un programa para permitir su vigencia;
- finalización de los trabajos de armonización de indicadores macroeconómicos;
- evaluación de la interrelación de los distintos acuerdos firmados o en negociación referidos a la libre circulación de los ciudadanos de los países miembros; entre otros.

La preocupación sobre el lento progreso de la integración fue expresada, hace ya tiempo, por grupos de interés afectados por los cambios en las políticas y variables macroeconómicas en los países de la región y la falta de coordinación que afectan la dirección e intensidad de los intercambios en el espacio económico ampliado. Ya a finales de la década pasada, el Consejo Industrial del Mercosur (CIM), la gremial que reúne a la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Confederación Nacional de la Industria de Brasil (CNI), la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP) advirtieron sobre el retardo, en algunos casos, y el estancamiento, en otros, del proceso de integración subregional. En 1999, el CIM exhortó a los gobiernos de los países del Mercosur a que comiencen, cuanto antes, la discusión sobre la coordinación de políticas macroeconómicas. Seis años más tarde, la máxima instancia intergubernamental del bloque, el CMC, posterga una vez más los plazos para la armonización de indicadores macroeconómicos, algo notoriamente mucho más simple y fácil de llevar a cabo que la coordinación en sí misma.

Algunos de estos temas están en la agenda desde hace una década y resultan esenciales para el adecuado funcionamiento del mercado ampliado (por ejemplo, la defensa de la competencia, cuyo protocolo aún no vigente data de 1996); otros constituyen un paso indispensable

para cumplir las previsiones del TA de 1991 y son básicamente técnicos, de solución relativamente fácil, de contarse con burocracias regionales especializadas, financiadas, con mandatos claros que debieran responder a metas precisas (tal es el caso de la armonización de los indicadores macroeconómicos).

Dos tareas se presentan como impostergables en el horizonte cercano del Mercosur. La primera de ellas es poner en evidencia la existencia de genuinas necesidades económicas y sociales multinacionales en el espacio ampliado del Mercosur, que requieren de la provisión de bienes públicos regionales. La generación de consensos sociales y políticos es condición necesaria para la adecuada provisión de los bienes públicos regionales –en particular, los relacionados con el cumplimiento de lo pactado en tiempo y forma, la solución jurisdiccional de los conflictos y reducción de los efectos de las externalidades negativas– que hagan viable al Mercosur. La segunda tarea está lógica e históricamente vinculada con la primera y consiste en identificar la mejor y más eficiente forma de lograrlo, a partir del conocimiento acumulado en el área de estudios de la integración regional durante las cinco décadas precedentes.

Una de las lecciones que se extrae de este conocimiento acumulado es que las instituciones regionales con cierta autonomía, trabajando en conjunto con los estados miembros, resultan indispensables para administrar los conflictos, reducir los efectos de las externalidades negativas y fomentar la cooperación en un esquema de política de niveles múltiples. Para cumplir con tales funciones, las instituciones proveedoras de los bienes públicos necesitan tener mandatos claros de los estados miembros y contar con adecuado financiamiento (Sandholtz, 1996; Cimadamore, 2004a; Tanzi, 2005).

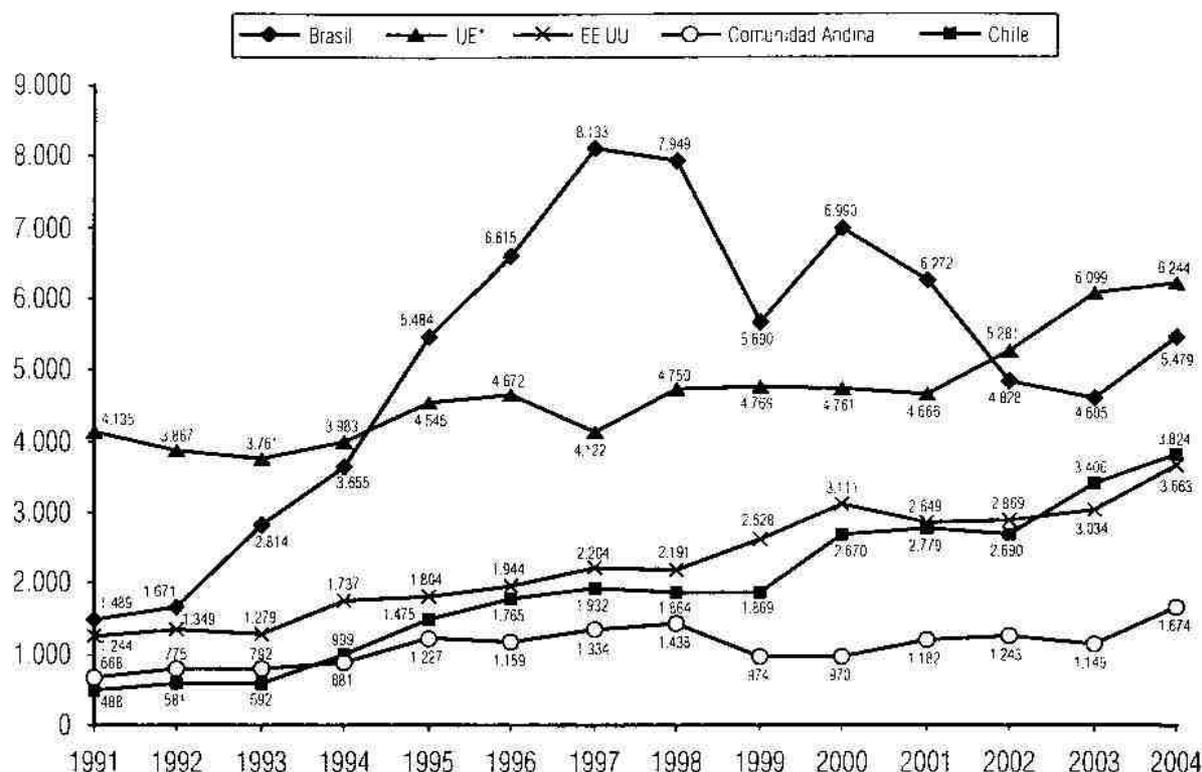
CRÓNICAS PERIODÍSTICAS DE LA INTEGRACIÓN

Desde los primeros años del Mercosur hasta la actualidad, las relaciones comerciales con Brasil han exhibido el mayor potencial de cambio y crecimiento. Con sólo observar el comportamiento de la curva de exportaciones que se presenta en el gráfico que sigue, puede apreciarse la dimensión de esta realidad.

La curva muestra también altos y bajos que no se registran en los otros destinos importantes de las ventas argentinas al exterior. Mientras que el notable incremento de las mismas hacia Brasil puede ser atribuido, en gran parte, a la liberalización del mercado regional que produjo el Mercosur desde sus inicios, difícilmente pueda hacerse lo mismo con el descenso, motivado primordialmente por sucesivas crisis de los principales países del bloque y los niveles de actividad doméstica que se registraron a partir de estas.

Gráfico 1

Argentina. Comercio exterior. Exportaciones por destino, 1991-2004 (millones de dólares)



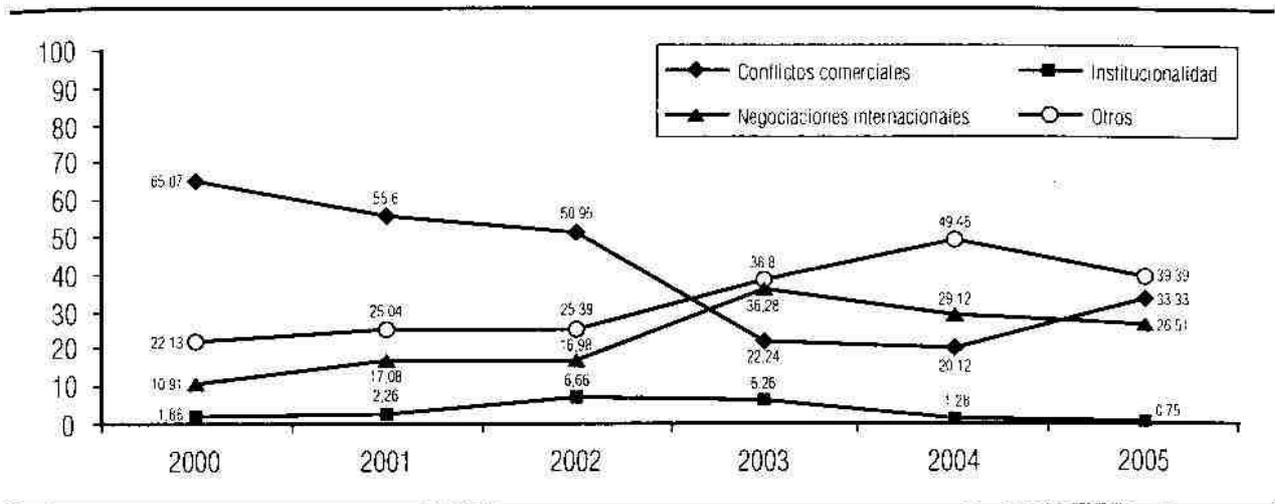
Fuente: Centro de Economía Internacional (2005).

* Los datos corresponden a la UE ampliada.

El crecimiento del comercio con su principal socio en el contexto de la integración subregional y las implicancias que tiene la consolidación del espacio ampliado para la inserción económica y política internacional de Argentina no pueden perderse de vista a la hora de evaluar tanto el impacto de los conflictos bilaterales como la magnitud de los mismos. A lo largo de este trabajo, se ha argumentado sobre la “normalidad” del incremento de los conflictos en las áreas integradas y la necesidad de contar con instituciones eficaces para administrarlo. Sin embargo, ello no parecería ocurrir en la tendencia general de las crónicas periodísticas, a juzgar por la síntesis de la revisión de los principales diarios de Argentina (y algunos otros de la subregión) que se incluye en el siguiente gráfico.

Gráfico 2

Artículos sobre el Mercosur, 2000-2005* (en porcentajes, por áreas temáticas)



Fuente: Gacetillas informativas semanales de INTAL, varios números.

* Los datos del año 2005 pertenecen al período enero-julio.

Notas:

Las gacetillas del INTAL compilan información sobre el Mercosur de los siguientes periódicos: en Buenos Aires: *Ámbito Financiero*, *Buenos Aires Herald*, *Clarín*, *Comercio Exterior*, *El Cronista*, *El Economista*, *Infobae*, *La Nación*, *La Prensa*, *La Razón*, *Página 12*; en Santiago de Chile: *El Diario*, *El Mercurio*; en San Pablo: *Gazeta Mercantil*, *O Globo*.

Conflictos comerciales: artículos en referencia a los conflictos en temas relacionados con el comercio entre los países miembros del Mercosur.

Negociaciones internacionales: artículos en referencia a las negociaciones entre el bloque Mercosur y otros países o grupos de países.

Institucionalidad: artículos en referencia a decisiones, medidas y proyectos de órganos del Mercosur.

Otros: todos aquellos artículos que aportan información sobre el Mercosur, pero que no están abarcados en las categorías anteriores.

En dichas crónicas, el énfasis está puesto en conflictos normalmente relacionados con el crecimiento de los intercambios y la ampliación del mercado y que, lógicamente, deberían ser resueltos a nivel subregional con participación decisiva de las instituciones con cierto grado de autonomía que operen a ese nivel. Sin embargo, ello no se ha observado en la historia de los conflictos comerciales de la subregión, en la que tiende a predominar la búsqueda de soluciones a nivel nacional y bilateral.

Al no ponerse en evidencia el déficit institucional, se pierde de vista el núcleo problemático del Mercosur y el foco del debate se concentra en conflictos perfectamente administrables con las instituciones adecuadas. El debate entonces, se dirige así hacia lugares que son relativamente menos importantes para el futuro del bloque. Si bien los

problemas que surgieron en las relaciones bilaterales con Brasil en materia de pollos, porcinos, línea blanca, entre otros, son relevantes (sobre todo para los sectores directamente involucrados), lo son mucho menos que los relacionados con la construcción institucional y normativa de la integración desde una perspectiva de largo plazo crucial para la viabilidad del Mercosur. Sin embargo, estos últimos reciben una atención mucho menor, tanto de la prensa como de otros actores políticos, económicos y sociales de Argentina⁴. Tal actitud aparece, en cierto modo, como inconsistente con el objetivo de consolidar el Mercosur como proyecto político y económico de inserción internacional, compartido por la mayoría de los actores políticos, económicos y sociales de la región, tal como se señala en la primera página de este trabajo.

CONCLUSIONES PROVISORIAS

El avance hacia el cumplimiento de lo establecido por las normas constitutivas del Mercosur –y principalmente lo contemplado en el artículo 1 del TA– se encuentra condicionado por la tecnología que se elija para hacerlo, uno de cuyos ejes es la estrategia institucional para gestionar la integración (Cimadamore, 2003). Resulta evidente que el Mercosur tiene un déficit institucional para gestionar la integración y cumplir con lo pactado por los países miembros. Es posible continuar con maqui-lajes al diseño institucional original (como se hizo con el Protocolo de Ouro Preto, el de Olivos y otras decisiones complementarias) o se puede reformular todo el andamiaje institucional a partir de la experiencia y el conocimiento disponible sobre este y otros procesos de integración regional.

En la lógica de este documento, parece evidente que el primer camino presenta serias limitaciones y resulta aconsejable profundizar la discusión de la segunda opción. Este camino alternativo implicaría, entre otras cosas, discutir para qué temas la regla del consenso debe ser mantenida y para qué temas no (por ejemplo, en la provisión y ejecución de normas estrictamente relacionadas con la regulación del mercado ampliado y la administración de ciertos conflictos derivados de su operación). Asimismo, requeriría evaluar la creación de instituciones con rasgos de supranacionalidad, básicamente en cuestiones técnico-ejecutivas y jurisdiccionales, cuyo trabajo conjunto ha demostrado en otros casos –como el de la integración europea– ser esencial para afianzar el proceso de integración (Sandholtz, 1996).

Para transitar el segundo camino, será necesario abandonar el simplismo implícito en el debate intergubernamentalismo versus su-

⁴ Probablemente suceda algo similar en los otros países del bloque, aunque ello no fue objeto de investigación en el presente trabajo.

pranacionalidad que puede observarse en distintos ámbitos en la subregión. A esta altura del desarrollo de los estudios de integración regional, parece quedar bastante claro que las instituciones regionales supranacionales, lejos de quitarle poder a los estados para cumplir con sus fines, contribuyen a que estos ganen poder, al permitirles concentrarse más eficazmente en áreas adyacentes a la integración (Moravcsik, 1993; Corbey, 1995; Sandholtz, 1996). Ello es reconocido, incluso, por algunos de los más destacados y sofisticados exponentes del intergubernamentalismo en la teoría de la integración regional (Moravcsik, 1993). El consenso existente sobre este punto en los últimos desarrollos de los estudios de integración comparados implica superar algunas de las conclusiones más lineales a las que se arriba cuando se utilizan enfoques realistas y neorrealistas, que perciben a la integración regional como una anomalía y un juego de suma cero, en el que todo el poder que gana una instancia supranacional lo pierde la nacional, esto es, el Estado. Superar tales enfoques simplistas facilitará el camino para concentrar las energías en la administración de los conflictos y control de las dificultades (principalmente, las externalidades negativas y asimetrías) que normalmente se encuentran en los espacios económicos y sociales integrados.

BIBLIOGRAFÍA

- Achard, D. et al. 1994 *Las elites argentinas y brasileñas frente al Mercosur* (Buenos Aires: INTAL).
- Bouzas, R. 2005 "Mercosur: *regional governance*, asimetrías e integración profunda". Taller Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades, BID-INTAL, Río de Janeiro, 6-7 de julio, mimeo.
- Centro de Economía Internacional 2005 "Cuadros Estadísticos Mercosur". En Base de Datos del CEI <<http://cei.mrecic.gov.ar/html/mercosur.htm>>.
- Cimadamore, A. 1998a "Análisis de negociaciones e integración regional: apuntes para una nueva agenda de investigación sobre el Mercosur" en *Colección* (Universidad Católica Argentina) Año IV, N° 8.
- Cimadamore, A. 1998b "La integración regional y los límites de la cooperación militar: reflexiones desde el Mercosur" en Laredo, Iris M. (ed.) *Estado, mercado y sociedad en el Mercosur* (Rosario: Universidad Nacional de Rosario).
- Cimadamore, A. 2000 "Crisis, instituciones y el Mercosur del siglo XXI" en De Sierra, Gerónimo (coord.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (Buenos Aires: CLACSO).

- Cimadamore, A. 2003 *The technology of Latin American regional integration* (Los Angeles: USC).
- Cimadamore, A. 2004a "Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del Mercosur" en De Sierra, Gerónimo y Bernales, Manuel (coords.) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur* (Montevideo: UNESCO/CLACSO).
- Cimadamore, A. 2004b "Mercosur: las asimetrías y la lógica institucional de la integración". Seminario internacional Unión Europea-Mercosur: Construcciones Regionales Comparadas, Universidad de Bologna, 14 de junio, mimeo.
- Cooper, R. 1986 "Interdependence and coordination of policies" en *Economic policy in an interdependent world: essays in world economics* (Cambridge: MIT Press).
- Corbey, D. 1995 "Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration" en *International Organization*, Vol. 49, N° 2.
- Keohane, R. 1986 *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial* (Buenos Aires: GEL).
- Krasner, S. 1983 *International regimes* (Nueva York: Cornell University Press).
- March, J.G. y Olsen, J.P. 1989 *Rediscovering institutions* (Nueva York: Free Press).
- Moravcsik, A. 1993 "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach" en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N° 4.
- Peters, B. 2003 *El nuevo institucionalismo* (Barcelona: Gedisa).
- Sandholtz, W. 1996 "Membership matters: limits of the functional approach to European institutions" en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, N° 3.
- Tanzi, V. 2005 "The production and financing of regional public goods" en *INTAL-ITD Occasional Paper*, N° 8.
- Ventura, D. 2005 "Asimetrías cruzadas o cubismo formativo. La incorporación de normas en el Mercosur". Taller Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades, BID-INTAL, Río de Janeiro, 6-7 de julio, mimeo.

PARTE IV

AGENDA, PERSPECTIVAS Y ESCENARIOS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

JORGE BASAVE*

ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

PRESENTACIÓN

Durante los últimos quince años, la mayor parte de las naciones latinoamericanas han experimentado un conjunto de transformaciones en sus *modelos económicos*¹ que representan un corte radical con las estrategias de desarrollo que habían aplicado durante los cincuenta años previos.

Dichas transformaciones se enmarcan en las que emprendieron la totalidad de los países desarrollados y un conjunto de países en desarrollo (denominados a partir de entonces *economías emergentes*), con más de una década de anticipación; es decir, hace más de veinticinco años.

Al conjunto de estos cambios y los efectos de su interacción entre las distintas naciones es a lo que nos referiremos como *transformaciones de la economía mundial* (que también suelen ser llamadas *proceso de globalización*).

* Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de dicha universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT desde 1995, actualmente con el nivel II.

1 Por modelos económicos entendemos aquí las políticas generales de crecimiento económico e inserción en la economía internacional que aplican el gobierno y los sectores público y privado de un país determinado.

En todos los casos, la orientación teórico-política de economía de mercado en la que se sustentó la instrumentación de los cambios fue la misma, pero, debido a diferencias socioeconómicas estructurales (en algunos casos abismales), históricas, culturales y políticas entre los países en los que se llevaron a cabo, los resultados han sido sumamente diversos.

Las tendencias hacia la transformación económica (y organizativa) de la economía mundial se originaron en el sector empresarial, como veremos más adelante. Sin embargo, los gobiernos de las principales potencias económicas asumieron el papel de promotores del cambio, y fundamentalmente de su propio sector empresarial transnacional, en la búsqueda de mantener o asumir el liderazgo de las nuevas formas de competencia que se avecinaban. Del mismo modo, las principales instituciones multilaterales (FMI, Banco Mundial) se convirtieron no sólo en destacadas promotoras sino en inductoras de los cambios.

Si tomamos en consideración el objetivo que explícitamente pretendían estas últimas, teniendo como meta el entramado de relaciones económicas a nivel mundial, los resultados también son notoriamente contradictorios.

Las contradicciones a las que me refiero se hacen patentes en el hecho de que, aun con un incremento de la actividad económica internacional (comercio e inversión extranjera directa -IED), esta no ha impactado favorablemente en la distribución del ingreso en los países en desarrollo que se han insertado de alguna manera en el proceso de transformaciones. Y no sólo la distribución empeora, sino que los índices de pobreza tienden a aumentar escandalosamente en países y regiones del planeta que parecen condenados a la exclusión.

Esto ha dado lugar a un rechazo bastante generalizado a la aplicación mecánica e indiscriminada de las concepciones teóricas que impulsaron las transformaciones. Existe consenso sobre el fracaso del intento de imposición de un *pensamiento único*.

Debido a lo anterior, ha surgido un conjunto de interpretaciones alternativas que están dando pie a la construcción de nuevas propuestas teóricas emergentes sobre el significado y la viabilidad del *desarrollo económico*. Si bien estas se encuentran todavía inacabadas, y en gran medida inconexas debido a las diferentes escuelas de pensamiento de las que provienen, representan la posibilidad de un camino propio para los países latinoamericanos y todas aquellas naciones en desarrollo de otras regiones del mundo.

La interpretación de las transformaciones y su devenir, para poder desprender de allí una estrategia de desarrollo latinoamericano, deben encararse por medio de un *análisis histórico concreto*, por dos razones primordiales:

- porque tales transformaciones representan la respuesta del capital al agotamiento estructural de las formas de reproducción que prevalecieron desde fines del siglo XIX a fines de los años sesenta del siglo XX. Dicha respuesta se da en un momento histórico particular (económico-político) del devenir del capitalismo y adopta formas específicas, acordes con esta etapa;
- porque, debido a su propia naturaleza, se abren espacios a la aplicación de políticas económicas para los países en desarrollo, como lo han demostrado los casos recientes, con resultados exitosos en el Este y el Sudeste Asiático y actualmente en China e India.

En suma, el objeto del presente trabajo será la vinculación de tres elementos: transformaciones de la economía mundial, fracaso del pensamiento único y nuevas teorizaciones sobre el desarrollo, para poder deducir de ello algunos de los elementos que debería contener actualmente una agenda de investigación económica para América Latina.

TRANSFORMACIONES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Por razones de límites de espacio, me referiré aquí exclusivamente a las transformaciones que ha experimentado el sistema productivo. Como ya se indicó, estas responden al agotamiento de las formas de reproducción del capital que prevalecieron desde fines del siglo XIX hasta la década del sesenta del siglo XX, y actualmente ponen en debate dos cuestiones fundamentales para nuestra comprensión del sistema capitalista en su conjunto: ¿se está configurando una nueva organización de la producción internacional? y ¿esta da pie al inicio de un nuevo ciclo largo de crecimiento de la economía mundial?

Dichas preguntas no son de poca envergadura y se contraponen con la visión secular sobre la crisis terminal del capitalismo; por esta razón me permito plantearlas y exponerlas al debate respectivo, desde el inicio. Su respuesta resulta de vital importancia porque supone diferentes estrategias de desarrollo para regiones enteras del planeta, como Latinoamérica, de inserción de las economías nacionales en la economía internacional y de organización política de las fuerzas de izquierda y antineoliberales en general en el mundo.

Debo abordar, entonces, mi referencia al agotamiento estructural que derivó en una crisis generalizada, para luego detenerme en las respuestas económicas.

A fines de los años sesenta, en el mundo desarrollado se experimentó una caída en la tasa de ganancia que había mantenido elevados niveles desde la segunda posguerra. El primer país en experimentarla fue, notablemente, el que lideraba la producción a nivel internacional: Estados Unidos. Lo seguiría el conjunto de los países europeos.

Una de las consecuencias de tal caída fue la sustracción de enormes recursos del sistema productivo y su reorientación hacia el mercado de eurodivisas, que crecía a tasas elevadas desde su creación en la década anterior; ello permitió compensarla con ganancias de naturaleza financiera. A este flujo se agregaría el proveniente de los países petroleros durante los setenta, debido a la espectacular alza de los precios del crudo.

La consecuencia fue un notable incremento de la oferta de crédito internacional, que sería aprovechada por los países en desarrollo. Sin embargo, el uso exagerado e ineficiente de tales recursos y una incapacidad estructural para su sano aprovechamiento provocaron el endeudamiento brutal de la mayoría de estas economías, que derivaría en la crisis de deuda externa del mundo en desarrollo durante la década del ochenta.

Pero el punto esencial aquí, al que deberemos referirnos, es el agotamiento de la forma de *organización de la producción* vigente que minó severamente las capacidades de acumulación del capital, poniendo en riesgo su proceso de reproducción.

El sistema fordista de producción, exitoso desde principios del siglo XX, tuvo como fin la ampliación de las escalas de producción (lo que logró extraordinariamente), y se basa en las líneas de producción continuas con una administración centralizada. Entre otros rasgos distintivos, elevó considerablemente la productividad del trabajo, incidió en el aumento de los índices de desocupación y acentuó la estratificación de la mano de obra, prevaleciendo la no calificada, a cuyos intereses respondió el sindicalismo por medio de los convenios colectivos surgidos precisamente para actuar frente a la producción en línea.

La reconstrucción europea y japonesa de posguerra más el crecimiento de las economías (y, por lo tanto, de los mercados) en desarrollo a tasas de crecimiento incluso mayores que las de los países desarrollados durante los años cincuenta y sesenta fueron el espacio de reproducción del capital transnacional, con EE.UU. a la cabeza.

Se dio inicio a un ciclo de gran expansión de las empresas transnacionales por medio de su integración horizontal simple. Esto correspondió a la fundación de filiales con estructuras organizativas prácticamente iguales a las de la matriz (UNCTAD, 1993) y a un acentuado proceso de centralización de capital.

Pero dicha forma de producción incubó críticas rigideces de operación (Omán, 1994) debido a que los consorcios asumen todas las operaciones incluidas en la integración productiva, haciéndose cargo de los costos respectivos. Incluso, una de las formas de expansión empresarial típicas de este período fue la conformación de consorcios sumamente diversificados hacia esferas económicas en las que no eran expertos,

destinando allí enormes recursos que se restaban a la inversión en su esfera de negocios original².

Más tarde, este proceder se convirtió en un serio obstáculo a las innovaciones tecnológicas. A este respecto, por ejemplo, la elevación de la productividad por medio de la aplicación de robots en la línea de producción no se produjo a los niveles esperados. Tuvo limitadas aplicaciones exitosas, entre otras, en las actividades de soldadura y pintura de la producción automotriz.

En consecuencia, durante la segunda mitad de los sesenta, la caída de la productividad en EE.UU. y el resto de los países desarrollados se tornó crítica (Fisher, 1988).

La sobreintegración de los monopolios tendió a volver extremadamente difícil su administración y encontró un límite en el incremento de la tasa de ganancia corporativa consolidada. Ello, aunado a los límites propios en el crecimiento de las economías en desarrollo y la expansión de sus mercados, limitó los espacios de inversión del capital.

A su vez, los países en desarrollo que, tardía pero exitosamente, aplicaron un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones llevaron al límite el proteccionismo; debido a esto, tampoco contaron con los incentivos para innovar y competir, por lo que su atraso fue aún mayor, reflejándose en su productividad, como en el caso de México (Valenzuela, 1984), y paralelamente, como ya mencioné, en su endeudamiento externo.

La jerarquización exagerada en la conducción empresarial creó también una conducción empresarial sumamente rígida y limitó la expansión internacional (Porter, 1986).

De tal forma, las industrias que habían constituido el dínamo de la acumulación (automotriz, acero, química) fueron las primeras en resentir el agotamiento generalizado de esta forma de organización de la producción.

El capital parece ser el primero en detectar el nivel de profundidad de sus crisis y aprender de ellas: la respuesta provino principalmente de innovaciones tecnológicas de suma importancia, que algunos autores han definido como una nueva revolución industrial.

Esta consistió, fundamentalmente, en la evolución y el florecimiento de las industrias electrónica, informática y de telecomunicaciones. La primera se constituyó en la más dinámica del sistema (en

² De hecho, esta era una primera expresión de la búsqueda de esferas de inversión de *explotación intensiva* para compensar la tendencia a la declinación de la tasa de ganancia general corporativa. Es diferente la situación actual, en la que los consorcios tienden a desprenderse de aquellas actividades que no corresponden a su actividad central, donde tienen sus fortalezas para afrontar una creciente competencia internacional.

cuanto a inversión, rápido crecimiento y desarrollo tecnológico). Adicionalmente, se convirtió en la industria con mayor grado de interacción (proveedora de insumos) con muchas otras ramas industriales, llegando a ser un motor de la economía internacional (Castells, 1999).

La productividad de otros sectores económicos como los servicios y la banca se vio inmediatamente impactada por el gigantesco aumento de la capacidad de almacenamiento y procesamiento de información producto del avance electrónico en los sistemas de cómputo y su generalización por medio de las computadoras personales. El primer sector económico realmente globalizado fue el financiero y esto se debió a los avances mencionados.

Una segunda respuesta, complementaria, ha sido una nueva organización de la producción internacional. Esta ha consistido, en general, en la segmentación productiva en la cual la empresa que conduce el proceso (generadora de la cadena de valor) establece las condiciones generales de producción y los controles de la misma. Dicha segmentación se refiere a las diversas actividades que agregan valor al producto final y tiene implicaciones espaciales de enorme importancia que están modificando el mapa productivo mundial (Gereffi, 1996; Dabat, 2000).

Las empresas multinacionales que comandan el proceso han tendido a concentrarse en las actividades por medio de las cuales se controla y conduce (domina) la base tecnológica de la industria en cuestión y/o las actividades más lucrativas, subcontratando a las restantes.

Esto ha dado pie a un prolongado y profundo proceso de abandono de actividades que las empresas no consideran su principal fortaleza, su verdadera especialización, y en las que habían invertido durante varios años convirtiéndose en organizaciones complejas muy diversificadas, grandes elefantes costosos e improductivos.

En este proceso, la tendencia principal es a concentrar las capacidades de innovación tecnológica y el control de las industrias más dinámicas por parte de los capitales transnacionales de las principales potencias mundiales. Sin embargo, desde los años ochenta, se posicionaron poderosamente en la competencia mundial de industrias de punta varios países asiáticos que desplegaron estrategias exitosas de inserción global.

Otra cara del mismo proceso ha sido la participación en las cadenas de producción internacionales de empresas de distintos tamaños pertenecientes a países en desarrollo.

En general, la inserción se ha producido por medio de empresas del sector maquilador que, como en el caso de México, genera crecimiento económico, exportaciones y empleo, pero con bajísimos niveles de valor agregado. Sin embargo, los países asiáticos han demostrado que, con políticas públicas apropiadas, se logra *escalar* (*up-grade*)

la participación de las maquilas, ofreciendo cada vez más agregados productivos y diseños propios que llevan a consolidar la participación en las cadenas productivas internacionales e integrar nuevas industrias locales a la misma.

Adicionalmente, representa un proceso de aprendizaje que eleva el conocimiento en los diversos componentes del proceso productivo, en el trabajo calificado y la conducción empresarial, constituyendo un nuevo potencial productivo en el país de que se trate (Gereffi, 2002; Dabat et al., 2005).

Todo esto dio pie a que, desde finales de los ochenta, el ritmo de la IED mundial superara más de dos veces al de las exportaciones mundiales (Dabat, 2000: 26-28) y que en la estructura de IED mundial aparecieran un conjunto de países en desarrollo de manera destacada como receptores, e incluso como inversores (Basave, 2002: 438-442).

Resulta evidente que este proceso tiene elementos contradictorios muy acuciantes, como lo son la competencia feroz por la inserción que se logra por medio de bajos salarios y el desplazamiento súbito de industrias (especialmente maquiladoras) de países de la misma región a otra (Basave, 2002: 393-397) o, lo que es más dramático, el hecho de que aun expandiendo las importaciones de un producto puedan disminuir los salarios reales de esa industria local específica (Schmitz, 1998: 1-11).

LA INCAPACIDAD TEÓRICA PARA INTERPRETAR TRANSFORMACIONES Y EL FRACASO DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL

Al igual que en el pasado, acompañando a las transformaciones, se han desarrollado posiciones antagónicas respecto de ellas. Por una parte están sus detractores, afirmando que se trata de una agudización de la política imperialista de las naciones desarrolladas y monopólicas de las empresas transnacionales que ha devenido en el proceso de globalización; y, por la otra, sus propagandistas, en la medida en que es de las multinacionales y sus gobiernos de donde han surgido los principales impulsos transformadores.

Esto último cobra singular relevancia porque los cambios se encuentran, además, enmarcados en la caída del bloque soviético a principios de los noventa, lo que envuelve tales posiciones en una aureola triunfante de la Guerra Fría. En consecuencia, ambas posiciones están inevitablemente cargadas de un contenido ideológico que, en ocasiones, tiende a sobreponerse al examen objetivo y científico.

Sin embargo, existe un hecho adicional que, dependiendo de cómo se lo analice, confunde o ayuda a interpretar los acontecimientos.

Contamos con nuevos actores económicos. Un conjunto de países del Sudeste Asiático, y posteriormente otros tantos del Este Asiático (que

en los años cincuenta crecían a tasas por debajo de los países latinoamericanos), evolucionaron exitosamente desde los años sesenta y setenta hasta alcanzar tasas de crecimiento muy por encima de estos últimos.

Ello ha dado pie a que los principales propagandistas del enfoque neoliberal postularan un recetario para el crecimiento para todos los países por igual y políticas de choque para aquellos en desarrollo, cuyo principal ingrediente es la sustitución total del Estado por parte del accionar del mercado. Ello está resumido en el llamado Consenso de Washington.

Debe reconocerse que el planteamiento incluye argumentos lógicos para evitar las permanentes debacles financieras, en especial de los países en desarrollo, que condujeron a continuas devaluaciones y procesos destructivos de sus economías y de la moral de sus ciudadanos, en particular de los más pobres, y a críticas contracciones de la inversión.

Paralelamente, se ha querido presentar a las economías emergentes asiáticas como el ejemplo del retiro del Estado para alcanzar metas exitosas. Nada más falso. Ha sido precisamente la participación de estados fuertes en estos países (salvo el caso de Hong Kong) en el diseño e impulso directo de políticas de fomento económico el factor determinante en los éxitos alcanzados.

Más aún, posteriormente se han destacado los casos de los países que siguieron al pie de la letra el recetario y fracasaron rotundamente, tal es el caso de Argentina en 2001.

Como consecuencia del devenir de la exclusión de países y regiones enteras del planeta del proceso de globalización, paralelamente a los casos exitosos y las evidencias de oportunidades de inserción, se han desarrollado una segunda y una tercera generación de interpretación del proceso de globalización y de los cambios económicos internacionales.

Una cuestión a destacar es que estas nuevas interpretaciones de los resultados y críticas devastadoras a las políticas neoliberales han provenido de individuos con altos cargos en instituciones que inicialmente las habían apoyado (Stiglitz, 1997).

NUEVAS LÍNEAS DE INTERPRETACIÓN TEÓRICA

La naturaleza del problema teórico que tenemos delante no es nueva. Se trata de dilucidar cuál es la dinámica de reproducción del capital y cuáles sus capacidades de acumulación por medio del análisis de sus formas de producción y distribución del valor generado.

Lo que sí es nuevo, como en todos los casos de transformaciones profundas del sistema capitalista, es que, por una parte, aparecen nuevos actores económicos que se integran al proceso y, por la otra, se establecen nuevas formas de relación de tipo económico y social entre todos los actores.

Dichas transformaciones nos interesan en dos sentidos. En primer lugar, porque es objeto de interés científico conocer si por medio de aquellas se está construyendo un nuevo sistema de organización de la producción a nivel mundial; y, en segundo lugar, por lo que ello podría representar en relación con la posibilidad de inicio de un nuevo ciclo de crecimiento de largo plazo de la economía mundial. La contraparte de esto último sería que estas nuevas condiciones para comenzar el crecimiento sean sólo aparentes y terminen abatidas por las contratendencias y/o las contradicciones propias del sistema de producción capitalista, ahora proyectadas globalmente.

En ambos casos, la interpretación que elaboremos tendrá impacto en el diseño de una propuesta viable de crecimiento económico, desarrollo social e inserción a la globalización por los países en desarrollo, en este caso los latinoamericanos. Una estrategia integral de desarrollo no es la misma en condiciones de dinamismo y crecimiento que en unas de abatimiento o fase declinante del ciclo. Y, por supuesto, resulta radicalmente diferente para quien se plantea la tesis de una fase de crisis *terminal* del capitalismo.

Claramente, no es el propósito del presente trabajo entrar en este debate. Sí lo es, en cambio, develar que el sistema de producción a nivel global se encuentra desde hace varios años experimentando cambios de consideración y ya han aparecido en el horizonte teórico reflexiones y nuevas interpretaciones sobre lo que está aconteciendo en materia de economía internacional.

En todo caso, nuestro papel como científicos sociales y actores comprometidos con el cambio social latinoamericano nos obliga a afrontar el reto de estas transformaciones.

En el siguiente apartado, considero indispensable referirme a tres aspectos que le otorgan especificidad histórica a los cambios actuales, bien sea porque constituyen las nuevas formas de producción a nivel mundial o porque se identifican con las políticas exitosas de inserción que han desplegado las llamadas economías emergentes en Asia³. Se trata de aspectos emblemáticos de lo nuevo⁴ y permiten comprender mejor lo que hemos postulado como necesidad de abordar el análisis histórico concreto del capitalismo (Rivera, 2005a).

3 Del mismo modo, podríamos referirnos a países en Europa como Irlanda, Finlandia y Noruega, que con políticas similares, desde hace varios años, crecen a tasas más elevadas que los tradicionales países desarrollados de la región.

4 No está de más insistir en que un análisis integral del devenir de la economía mundial requiere de otro gran número de aspectos cualitativos y variables que no están incluidos en el objetivo del presente trabajo.

LAS CADENAS DE PRODUCCIÓN INTERNACIONALES

Desde su configuración en la producción internacional, se han desarrollado diversas aproximaciones interpretativas para evaluar su impacto en la reproducción del capital a nivel mundial.

El mejor ejemplo de la gran significación económica de las nuevas cadenas productivas internacionales se encuentra precisamente en las de la industria electrónica.

A fines de los años ochenta, la estructuración de una cadena productiva integrada por Japón y el conjunto de países del Sudeste Asiático logró dominar el mercado internacional de la industria electrónica. Estos últimos, a los que se conoció como los tigres asiáticos, reorientaron sus economías, tradicionalmente cerradas hacia el mercado internacional desde los setenta (Katzenstein y Shiraishi, 1997: 47-82). Lo más importante del proceso fue la participación de nuevos actores económicos, representados en una multitud de pequeñas y medianas empresas orientadas a la exportación de forma directa o indirecta.

La gestión de este proceso dio lugar a la consolidación y el surgimiento de nuevos gigantes transnacionales, lo mismo en Japón que en Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, pero paralelamente se realizó una derrama económica de gran importancia por la participación de los nuevos actores.

La continuación de este ejemplo está representada por un giro hacia el dominio del mercado en cuestión por parte de las empresas transnacionales norteamericanas desde principios de la década del noventa. Y ello fue posible debido a un acelerado proceso de subcontratación internacional gestionado por estas empresas, que derivó en la conformación de nuevas cadenas productivas en la industria electrónica en las que también participaron empresas asiáticas, principalmente chinas (Borras, 1997).

Dicho proceso implicó la apertura de las transnacionales norteamericanas a una mayor participación en la agregación de valor de la cadena por parte de los proveedores y subcontratistas asiáticos. Necesariamente esto se produjo por medio de transferencias tecnológicas, nuevos controles de calidad y capacitación de fuerza de trabajo en estos últimos; todo ello bajo el comando de las empresas norteamericanas. Sin embargo, las políticas chinas, por ejemplo, condicionaron el proceso a acuerdos de control del mercado interno para sus propias empresas y cuotas de exportación prefijadas que han redundado positivamente en la creación de redes empresariales internas propias.

En la época moderna, en los años ochenta, fue Michael Porter quien comenzó a darle importancia analítica al concepto de cadena de valor (Porter, 1986). Más adelante, otros autores –pero significativamente Gary Gereffi– destacarían la importancia de las cadenas pro-

ductivas internacionales y su repercusión en las industrias de países en desarrollo. La United Nations Conference on Trade Development (UNCTAD) comenzó igualmente a utilizar el concepto de producción internacional integrada para hacer referencia a las nuevas formas de producción internacional por medio de integración vertical compleja (UNCTAD, 1993: 111-198).

Uno de los aspectos más importantes en el análisis de los nuevos encadenamientos industriales es el que realiza Gereffi en base al estudio de las experiencias asiáticas exitosas. Destaca los procesos de *escalamiento productivo (upgrading)* que han llevado a cabo, pasando en varios casos de la producción maquiladora a empresas que realizan diseño de productos y de procesos productivos, participando cada vez más en la agregación del valor final e induciendo al país de origen de estas empresas a participar en *curvas de aprendizaje dinámicas* (Gereffi, 1999: 38-39; Schmitz y Knorriga, 2000: 173-174).

Resulta indispensable apuntar que el proceso anterior no conduce necesariamente al mejoramiento de salarios en los estratos de mano de obra no calificada, aunque sí incrementa el empleo. Sin embargo, lleva a la creación de infraestructuras productivas más competitivas y a procesos de aprendizaje tecnológico y organizativo positivos.

La producción en base a subcontratación debe movernos a analizar en qué tipo de cadenas puede agregar valor una industria nacional y el nivel de productividad de tal industria. Se trata, en buena medida, de un análisis de insumo-producto.

Para los países de mayor tamaño en América Latina, se cuenta con empresas que se han convertido ya en transnacionales (Basave, 2000; 2002). La estrategia para el encadenamiento de empresas de su propio país o de la región debe ser misión de los gobiernos latinoamericanos en conjunción con el sector privado, apoyados en su sector científico.

Un ejemplo de cómo es posible aprovechar el análisis de una cadena productiva para instrumentar políticas económicas específicas lo encontramos en el trabajo de Gereffi sobre las exportaciones de confección mexicana hacia EE.UU. (Gereffi, 2001). De allí se desprende que el principal cuello de botella para competir con las exportaciones chinas está en la calidad de la industria textil, que debería ser objeto de una política industrial para elevar nuestra competitividad. Es el enfoque teórico de cadenas de valor internacionales que se convierte en un apoyo a las políticas públicas.

Del mismo modo, los análisis de competitividad sistémica (Esser et al., 1996; Messner y Qualmann, 1999) que se han realizado para países latinoamericanos perfilan líneas de investigación de gran utilidad en tal sentido.

LAS INNOVACIONES TECNOLÓGICAS

Este nivel de análisis resulta más complejo, y comprende tanto a la transferencia tecnológica en los países receptores de inversión extranjera como a la creación de capacidades propias de innovación. Guarda una estrecha relación con el análisis del *aprendizaje* como una palanca de desarrollo económico.

El rescate de Schumpeter ha sido esencial para plantear el impacto de las innovaciones tecnológicas en las capacidades de crecimiento económico. Uno de los planteamientos fundamentales de este autor gira en torno a las combinaciones de innovaciones más rentables para las características de un país específico en una época determinada de su desarrollo.

Autores modernos (Freeman y Pérez, 1988; Pérez, 1992) retoman tanto a Schumpeter como a las referencias sobre la importancia de la tecnología en Marx para evaluar el impacto de la tecnología informática actual en el crecimiento económico internacional.

El aspecto más relevante de estos estudios es que ubican como el principal determinante del crecimiento económico en el momento actual a la acumulación tecnológica-cognoscitiva por encima de la acumulación de capital (Rivera, 2005b). Ello nos conduce a la selección de variables muy específicas para analizar el devenir del capitalismo contemporáneo.

Una de las líneas de pensamiento que se ha abocado al estudio del impacto de la tecnología (y las instituciones) en el éxito económico de Asia proviene de la corriente teórica *evolucionista* (Nelson y Winter, 1982). Esta mantiene una visión desde la empresa (microeconómica) que postula un proceso de selección empresarial (de carácter similar a la teoría darwinista) estrechamente ligada a la adopción de tecnologías disponibles. Postula, además, que dicho proceso tiene consecuencias sistémicas.

Esta teoría se ha aplicado al análisis de los países en desarrollo y existe un conjunto de autores evolucionistas (Rivera, 2005b) que aprovechan sus fundamentos para descalificar la pobreza del análisis teórico neoclásico ante los cambios en el sistema, específicamente los tecnológicos.

EL PESO DETERMINANTE DE LAS INSTITUCIONES

El rescate de la escuela institucionalista ha cobrado gran importancia. Principalmente, por sus consideraciones respecto a que tanto el Estado como las empresas y sindicatos, o bien el sistema de justicia o la cultura, son instituciones que moldean la actividad económica en un condicionamiento permanente.

Esta teoría, que nació en la primera mitad del siglo XX con los trabajos de Thorstein Veblen y John Commons, fue una poderosa re-

acción a la concepción neoclásica que minimiza en sus análisis a las relaciones de poder, la naturaleza humana y la influencia de las instituciones en el devenir económico (Hodgson, 1994: 58-64).

Ello cobra importancia por el papel que se está asignando de nueva cuenta al Estado y las instituciones para la consecución de estrategias de crecimiento y desarrollo económicos.

Actualmente, se conoce como la Nueva Escuela Institucional a una corriente teórica con fuerte influencia neoclásica (Williamson, 1994). Sin embargo, carece en general de una perspectiva social (Smelser y Swedberg, 1994: 17-18).

Han surgido, por su parte, otras derivaciones de la escuela institucionalista con una perspectiva crítica a la teoría neoclásica (Hodgson, 1994; Borrus, 1997; Whitley, 1996) y un grupo de investigación de la Universidad de California (Berkeley Roundtable on the International Economy, BRIE) que enfatiza el estudio de las redes empresariales internacionales.

En este sentido, cobra importancia el análisis de las instituciones en cada país para la evaluación de las capacidades competitivas y de adaptación a la globalización contemporánea.

Resulta también relevante el rescate del énfasis que pone en uno de sus trabajos recientes un autor que no forma parte de la escuela institucionalista, Immanuel Wallerstein, respecto a su concepción de que los procesos en los que se encuentra segmentada la cadena productiva tienen *confines socialmente definidos* y, por consiguiente, están sujetos a ser *redefinidos* socialmente (Hopkins y Wallerstein, 1994: 18).

La implicación práctica de esta reflexión teórica es de suma importancia, ya que deriva en la posibilidad de una acción social e *institucional* para influir sobre los actores (instituciones e individuos) económicos y sociales de un país determinado de acuerdo con sus especificidades.

CONCLUSIONES

Nos encontramos ante un gran reto intelectual en América Latina, que consiste en armonizar los análisis concretos de las transformaciones en curso de la economía internacional y de nuestras propias economías con la construcción de un nuevo corpus teórico metodológico que reivindique la naturaleza científica de la economía política y sea capaz de proporcionarnos las herramientas necesarias para la interpretación del *cambio económico*.

El propósito no es ni exclusivamente académico ni mucho menos neutro. Permite proponer estrategias de desarrollo propias y, por sobre todo, viables.

En los orígenes de la economía política, aparecen el cambio económico y sus causas como sujetos del análisis científico. La eco-

nomía neoclásica se abstrae del cambio tecnológico y esta posición le impide entender el derrotero actual, por lo que su refugio es manifiestamente ideológico.

En cambio, para la economía política el camino teórico está abierto para proponer políticas públicas y sociales adecuadas a las transformaciones en curso, siempre y cuando tengamos la capacidad para interpretarlas adecuadamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Basave, Jorge 2000 "La inversión extranjera directa de las corporaciones empresariales mexicanas" en Basave, Jorge (coord.) *Empresas mexicanas ante la globalización* (México DF: IIEc/Miguel Ángel Porrúa).
- Basave, Jorge 2002 "Perspectivas teóricas de los análisis sobre cadenas de producción internacionales" en Campos, Leticia (coord.) *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación* (México DF: IIEc/Miguel Ángel Porrúa).
- Borras, Michael 1997 *Left for dead: Asian production networks and the revival of US electronics* (Berkeley: University of California).
- Castells, Manuel 1999 *La era de la información* (México DF: Siglo XXI).
- Dabat, Alejandro 2000 "Empresa transnacional, globalización y países en desarrollo" en Basave, Jorge *Empresas mexicanas ante la globalización* (México DF: IIEc/Miguel Ángel Porrúa).
- Dabat, Alejandro; Ordóñez, Sergio y Rivera, Miguel A. 2005 "La reestructuración del cluster electrónico de Guadalajara (México) y el nuevo aprendizaje tecnológico" en *Problemas del Desarrollo* (México DF) Vol. 36, N° 143.
- Esser, Klaus et al. 1996 "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 59.
- Fisher, Stanley 1988 "Symposium on the slowdown in productivity growth" en *Journal of Economic Perspectives* (Londres) Vol. 2, N° 4.
- Freeman, Chris y Pérez, Carlota 1988 "Structural crises of adjustment: business cycles and investment behaviour" en Dosi et al. (coords.) *Technical change and economic theory* (Londres: Pinter).
- Gereffi, Gary 1996 "Global commodity chains: new forms of coordination and control among nations and firms in international industries" en *Competition and Change* (Amsterdam) Vol. 4.

- Gereffi, Gary 1999 "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain" en *Journal of International Economics* (Amsterdam) N° 48.
- Gereffi, Gary 2001 "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización" en *Problemas del Desarrollo* (México DF) Vol. 31, N° 125.
- Gereffi, Gary 2002 "Globalización, cadenas productivas y pasaje de naciones a eslabonamientos superiores. El caso de la industria internacional del vestido" en Basave, Jorge et al. *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI* (México DF: IIEc/Miguel Ángel Porrúa).
- Hodgson, Geoffrey 1994 "The return of institutional economics" en Smelser, N. y Swedberg, R. *The handbook of economic sociology* (Princeton: Russel Sage Foundation).
- Hopkins, Terence y Wallerstein, Immanuel 1994 "Commodity chains: construct and research" en Gereffi, Gary y Korzeniewics, Miguel *Commodity chains and global capitalism* (Wesport: Praeger).
- Katzenstein, P. y Shiraishi, T. 1997 *Network power: Japan and Asia* (Ithaca, NY: Cornell University Press).
- Messner, Dirk y Qualmann, Regine 1999 "Desarrollo social e inversiones productivas: conflictos y complementariedades". XXVI Seminario Internacional de la Asociación Internacional de Presupuesto Público, Panamá, mimeo.
- Metler, Peter 2002 "El cambio científico y tecnológico/la revolución productiva" en Campos, Leticia (coord.) *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación* (México DF: IIEc/Miguel Ángel Porrúa).
- Nelson, R. y Winter, S. 1982 *An evolutionary theory of economic change* (Cambridge: Harvard University Press).
- Omán, Charles 1994 *Globalization and regionalization, the challenge for developing countries* (París: OCDE).
- Pérez, Carlota 1992 "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo" en *El Trimestre Económico* (México DF) Vol. 59, N° 233.
- Porter, Michael 1986 *Competition in global industries* (Boston: Business School Press).
- Rivera, Miguel Ángel 2005a "Cambio histórico mundial, capitalismo informático y economía del conocimiento" en *Problemas del Desarrollo* (México DF) Vol. 36, N° 141.

- Rivera, Miguel Ángel 2005b "Nueva teoría del desarrollo, aprendizaje tecnológico y globalización", México DF, mimeo.
- Rodríguez Vargas, José de Jesús 2005 "La nueva fase de desarrollo económico y social del capitalismo mundial". Tesis doctoral, Facultad de Economía, UNAM, México DF, mimeo.
- Schmitz, Hubert 1998 "Responding to global competition pressure: local cooperation and upgrading in the Sinos Valley, Brasil" en *IDS Working Paper* (Sussex) N° 82.
- Schmitz, H. y Knorriga, P. 2000 "Learning from global buyers" en *Journal of Development Studies*, Vol. 37, N° 2.
- Smelser, N. y Swedberg, R. 1994 "The sociological perspective on the economy" en *The handbook of economic sociology* (Princeton: Russel Sage Foundation).
- Stiglitz, Joseph E. 1997 "The role of government in the economies of development countries" en *Development strategy and management of market economy* (Oxford) Vol. 1.
- UNCTAD 1993 *World investment report* (Nueva York: UNCTAD).
- Valenzuela, José 1984 "Productividad en bienes salarios" en *Investigación Económica* (México DF) N° 168.
- Whitley, Richard 1996 "Business systems and global commodity chains: competing or complementary forms of economic organization?" en *Competition and change* (Amsterdam: Hardwood Academic Publishers).
- Williamson, Oliver 1994 "Transaction cost economics and organization theory" en Smelser, N. y Swedberg, R. *The handbook of economic sociology* (Princeton: Russel Sage Foundation).

ALEJANDRA ARROYO*

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

INTRODUCCIÓN

La acelerada y creciente entrada de las mujeres al mercado laboral ha tenido repercusiones no sólo sociales, sino también culturales y económicas en el seno mismo de la sociedad y la familia. Su cada vez mayor participación económica y social en un mundo en transformación ha desafiado a las instituciones tradicionales que, en una u otra cultura, no se planteaban los problemas de igualdad de género y mucho menos las aspiraciones de participación política y social.

Sin embargo, las mujeres constituyen uno de los sectores de la sociedad que tradicionalmente han sido excluidos de las bonanzas del estado y la economía; consideradas como una minoría social junto con los niños, los ancianos y los indígenas, son uno de los grupos más des-

* Profesora Investigadora del Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Iztapalapa), Graduada en Lengua y Literatura Modernas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Magíster en Estudios sobre la Unión Europea del Instituto de Estudios de la Integración Europea del Instituto Tecnológico Autónomo de México (IEIE-ITAM) y la Universidad Autónoma de Barcelona.

** Trabajo presentado en el seminario internacional Del Sur hacia el Norte: Economía Política del Orden Económico Internacional Emergente, celebrado en CLACSO entre el 20 y 21 de septiembre de 2005, en Buenos Aires, Argentina.

protegidos de la sociedad, quienes más han sufrido los efectos negativos de la globalización y la apertura del mercado. Las mujeres han alcanzado mayores índices de escolaridad y capacitación para el empleo, y aun así continúan siendo objeto de discriminación y violencia económica, laboral e intrafamiliar en nuestras sociedades.

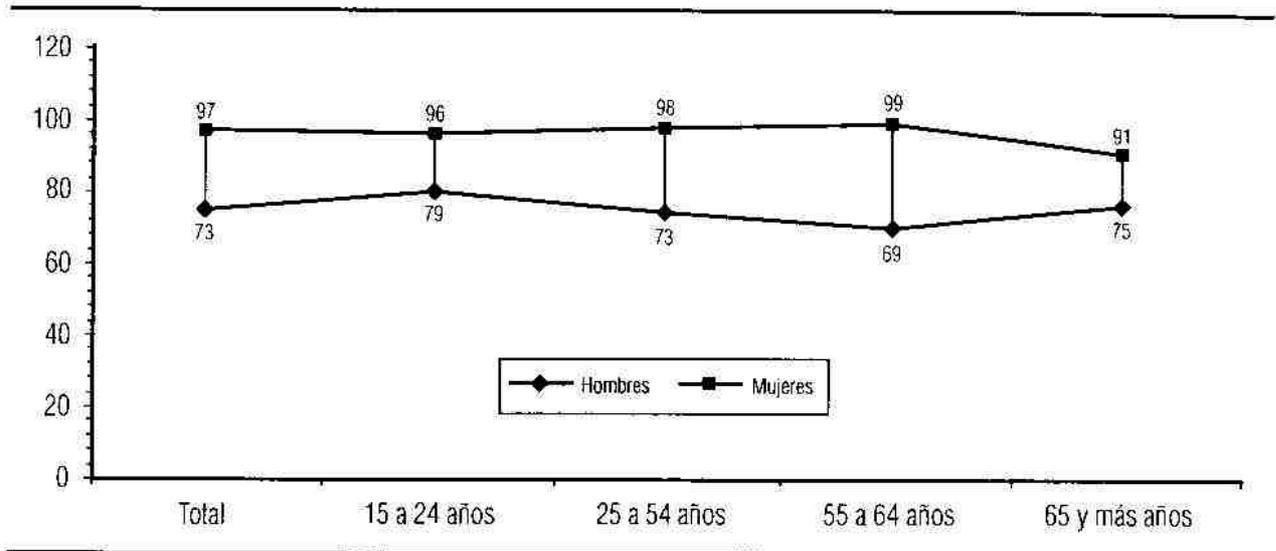
El presente trabajo revela cómo, a pesar de la amplia capacitación laboral y educativa de las mujeres, estas todavía pertenecen al sector de la sociedad que menos ha alcanzado sus derechos civiles con equidad, así como tampoco ha logrado mejores oportunidades de trabajo o mejores salarios y sobre todo –punto central del presente trabajo– no han conseguido puestos de dirección o de toma de decisiones, no solamente en el aspecto laboral sino político.

MUJERES Y TRABAJO

La fuerza laboral femenina en México ha crecido de forma constante en los últimos años. Actualmente, existen casi 14 millones de mujeres en el mercado de trabajo, de las cuales el 62,4% son asalariadas, el 23,8 son trabajadoras por su cuenta y el 12,1 trabajan sin salario. En cuanto a sus ingresos, el 48,7% de las mujeres que trabajan reciben 2 salarios mínimos (SM) o menos, en contraste con el 36% de los hombres; el número de horas trabajadas por género se estima en un 39% para las mujeres y un 47% para los hombres. Desde luego, no está considerado el trabajo que las mujeres realizan en el hogar, que constituye una doble jornada de trabajo para ellas. Según las encuestas, la tasa de participación en el trabajo doméstico de las mujeres de entre 15 y 24 años de edad es del 96%, en comparación con el 79% correspondiente a los hombres del mismo rango etario; en la franja de 25 a 54 años, el trabajo doméstico se reparte en un 98% para las mujeres y un 73% para los hombres; entre las edades de 55 a 64 años, el 99% corresponde a las mujeres y sólo el 69% a los hombres; en tanto, a partir de los 65 años y más, los valores registrados son del 91 y el 75%, respectivamente.

Gráfico 1

México DF. Tasa de participación en el trabajo doméstico por sexo, 2004 (porcentaje)



Fuente: Elaboración en base a datos del INEGI.

Se destaca la brecha de inequidad de género, puesto que la tasa de desempleo de las mujeres es el 10,3% superior a la de los hombres; un 15,2% de mujeres más que de hombres están en el rango de ingreso de hasta 2 SM; un 45,5% más de mujeres que de hombres trabajan sin salario; mientras que los ingresos de las mujeres en promedio son un -9,6% inferiores al promedio masculino. Entre los trabajadores que trabajan menos de 35 horas a la semana, las mujeres representan el 51% más que los hombres; la participación económica de los hombres es un 52,7% superior a la femenina; y dicha participación entre los trabajadores de 55 años y más es un 67,3% superior en el caso de los hombres

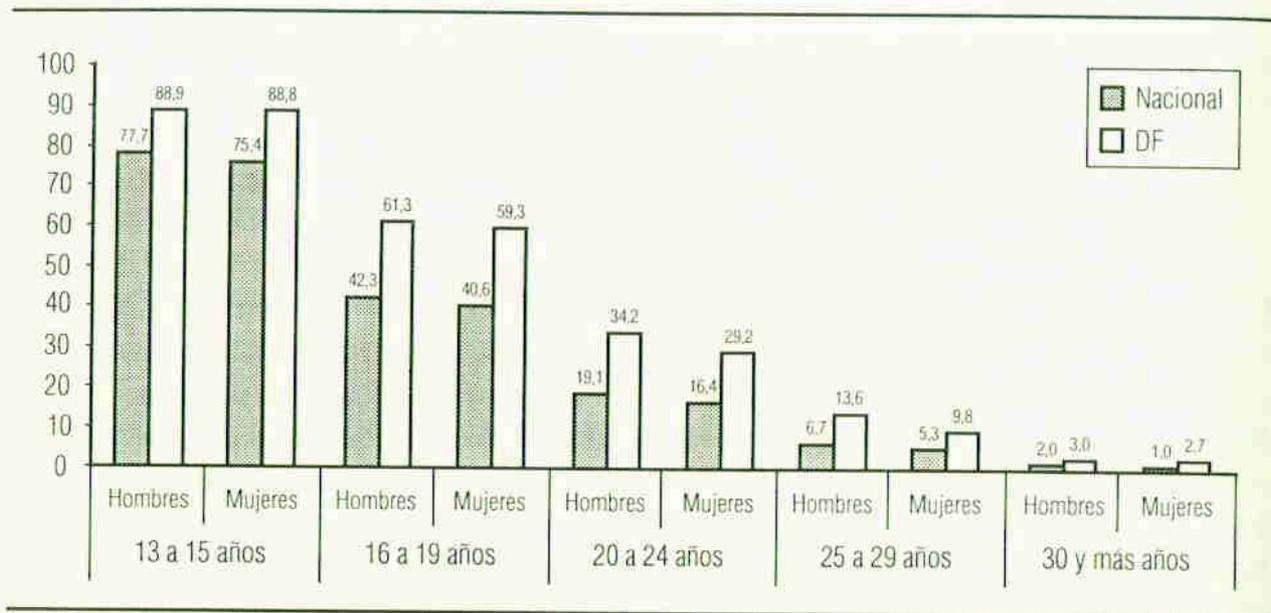
El desarrollo de la formación en las mujeres ha constituido otra transformación social profunda, pues ha aumentado el número de mujeres que estudian. Sin embargo, como puede observarse, todavía existen algunas diferencias por género y edad. De este modo tenemos que, de acuerdo con cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2004, el 77,7% de los hombres de entre 13 y 15 años de edad estudian, en contraste con el 75,4% de las mujeres del mismo rango etario; entre los 16 y 19 años, estudia el 42,3% de los hombres y el 40,6% de las mujeres; entre 20 y 24 años, lo hace el 19,1% de los hombres y el 16,4% de mujeres; entre los 25 y 29, el 6,7% de los hombres y el 5,3% de las mujeres; y a partir de los 30 años y más, el 2% de los hombres estudian, en comparación con el 1% de las mujeres.

Entre los hogares más pobres, cuyo ingreso es de hasta 2 SM, resulta notable que están encabezados por mujeres en un 43,3%; el

27,6% de esos hogares tiene un ingreso de 2 a 4 SM; el 21,3%, de 4 a 8 SM; mientras que el 6,2% percibe de 8 a 14 SM y el 1,6%, más de 14 SM. Todo ello pese a que el grado de escolaridad ha aumentado consistentemente en los últimos años, alcanzando en 2003 los 8,3 grados de instrucción.

Gráfico 2

Personas que estudian, por edad y sexo, 2004 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI.

Todos estos avances, sin embargo, no se han traducido en mejoras sustanciales para las mujeres en cuanto a salarios, condiciones laborales, prestaciones y descarga del trabajo doméstico. Por el contrario, nos referimos a doble carga de trabajo, pues el trabajo doméstico incluye además el cuidado de niños, ancianos y enfermos. La incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, sin embargo, está cambiando gradualmente la noción del trabajo doméstico como uno socialmente necesario e imprescindible para la supervivencia de los hogares, pues cada vez existe una cantidad mayor de hogares donde más de un miembro de la familia trabaja fuera de la casa, incluidas las mujeres. Se está produciendo así un cambio cultural de la aceptación del trabajo remunerado de las mujeres.

Ello resulta importante para el diseño de políticas públicas con perspectiva de género, ya que las mujeres no tienen las mismas oportunidades de mejorar su ingreso en el mercado laboral, sufren de discriminación por embarazo, no existen suficientes guarderías y padecen de pocas prestaciones laborales, además del poco tiempo del que disponen

para acceder a la formación y capacitación para el trabajo. No obstante, se observa que a pesar de la precariedad y las condiciones tan desiguales en el mercado laboral de las mujeres, estas prefieren seguir trabajando fuera del hogar en búsqueda de su independencia económica y su autonomía en el uso del tiempo que tienen para ellas mismas.

Resulta importante destacar la significación que tiene el tema de la educación para zanjar las asimetrías de género. La educación y el conocimiento, la formación profesional, así como la capacitación para el trabajo, representan la primera prioridad para el logro del objetivo de la integración social, pues sin ellos estamos lejos de resolver las disparidades entre los géneros y los salarios.

MUJERES Y POLÍTICA

Defender la equidad con perspectiva de género es optar por la persona como un valor irrenunciable independientemente de su sexo, equidad que conlleve a la verdadera igualdad de oportunidades no sólo laborales sino también políticas, cívicas y de trato entre las personas. Se trata de un asunto de derechos humanos, como una prolongación de una política democrática desde otra lógica cultural; es decir, aquella que reconoce la diferencia sexual y desarma las falsas ideas de género.

Asimismo, es en el espacio político donde mejor pueden observarse las brechas de género y las diferencias establecidas entre los roles socialmente asignados. Desde el punto de vista de los cambios culturales en cuanto a los papeles asignados a los géneros, resulta importante el impacto que afecta a las mujeres en el espacio de la política, pues ha sido un espacio primordialmente asignado al género masculino.

Es posible hablar de un síndrome cultural que ha construido la universalidad del sujeto político mediante un mecanismo que borra la diferencia sexual a través de una especie de amnesia en relación con la presencia de la mujer y el significado de esa ausencia (IFE, 2004: 12).

En un trabajo realizado por el Centro de Formación y Desarrollo del IFE entre los años 2001 y 2002 (IFE: 2004), se aporta una visión de conjunto de la presencia y condición femenina en el ámbito municipal, debido a que se trata del nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, en donde la participación de las mujeres es mayor. Se documenta ampliamente sobre las prácticas discriminatorias hacia las mujeres, que se expresan en la poca presencia de estas en puestos de representación popular y cargos de toma de decisión. Así, de acuerdo con datos proporcionados por el INEGI, en México, en 1981, de 17 secretarías de Estado en el país, sólo 1 tenía a una mujer como titular; y para 1994, la cantidad apenas aumentó a 3; hasta 1994, el número de gobernadoras nunca

había pasado de 1; en 1998, sólo el 7,2% de las secretarías de gobierno estatales eran encabezadas por mujeres; y en el mismo año, el 10,9% de las curules en los congresos locales estaban ocupadas por mujeres. La situación en 2005 no es significativamente mejor (IFE, 2004: 12-13).

Lo que se observa hasta ahora es que la participación de las mujeres –mayoritaria, aunque escasa en relación con los hombres– se deposita en los ayuntamientos o las presidencias municipales a nivel nacional. Ello parece estar fuertemente vinculado con un aspecto cultural, pues constituyen el espacio propicio para el trabajo de las mujeres en tanto tienen que ver con los comités de vecinos, las organizaciones sociales, trabajos comunitarios y todos aquellos que están fuertemente unidos a lo doméstico (construcción de escuelas, de mercados, limpieza y recolección de basura, vivienda, luz, y la gestión de las demandas de estos servicios). De este modo, el ámbito municipal y sus asuntos se vinculan con una semejanza con la vida doméstica.

Sin embargo, y a pesar de esto, se observa que los requisitos para acceder a dichos puestos son mucho mayores que los que se exigen a los hombres, imponiéndoles a las mujeres condiciones tales como mayor educación, menor cantidad de hijos, y se cuestiona su estado civil, por nombrar algunos. Es decir, por delante de la competencia política para acceder a la presidencia municipal, se requiere que las mujeres tengan el tiempo necesario para desempeñar estas tareas, a diferencia de los hombres, a quienes culturalmente no se les ha asignado la tarea del cuidado del hogar y los hijos. Se establece así una brecha mayor, pues, como el documento del IFE lo refiere, no basta con la superación personal de las mujeres en cuanto a educación y profesionalismo para las tareas políticas. De acceder a estos puestos, y a pesar de la normatividad otorgada por los partidos políticos en relación con las cuotas de participación femenina en los puestos de toma de decisión, nos encontramos con la llamada *benevolencia androcéntrica*, expresión acuñada por algunos autores para describir lo siguiente:

Un modo de funcionamiento cultural que exige requisitos más altos, no establecidos formalmente, a las mujeres, lo cual no es un acto deliberado del machismo sino que es una lógica cultural en la cual para que las mujeres accedan a la política, estas hacen más sacrificios que los hombres en su vida personal (IFE, 2004: 8).

CANALES DE PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA Y EN LOS PUESTOS DE TOMA DE DECISIÓN

Los canales tradicionales para la participación política de las mujeres no han sido, hasta ahora, factores de su inclusión plena en la política. Los partidos políticos en nuestro país no han impulsado decididamente

la participación política de las mujeres. Así, nos encontramos con que la implantación de cuotas mínimas de representación por sexo, acordadas como objetivos por instrumentos internacionales como la plataforma de acción en la Conferencia Mundial de Beijing, en 1995, así como la adopción de medidas “para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones” (Objetivo Estratégico G.1: 162) y “aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos” (Objetivo Estratégico G.2: 167) no han sido ni medianamente alcanzadas; no se trata simplemente de una cuestión de normatividad, sino de un profundo cambio cultural en nuestras sociedades que propicie efectivamente la mayor participación de las mujeres en la vida pública y su inserción en los órganos legislativos de los países, en donde, con una visión femenina de observación de los problemas que las afectan a ellas mismas, sean capaces de proporcionar políticas públicas con enfoque de género. Las mujeres ya han demostrado esta capacidad de liderazgo a lo largo de las diferentes etapas de la historia.

De este modo, en nuestro país, los distintos partidos políticos han adoptado el sistema de cuotas mínimas de representación por sexo en sus estatutos, como una medida de acciones afirmativas o de discriminación positiva consistente en reservar para las mujeres una parte de las candidaturas a los puestos de elección popular, de la administración pública y los órganos del partido, con el fin de asegurar los espacios para la participación femenina y romper así con la exclusión de la política que sufren las mujeres. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), en sus estatutos, estipula una cuota del 50%; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) dispone que ningún sexo tenga una representación mayor del 70%; y por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN), a pesar de que reconoce que el 57% de sus miembros son mujeres, no incorpora ningún compromiso de participación de género a través del establecimiento de cuotas en sus estatutos.

De este modo, podemos concluir que el sistema de cuotas que se ha implantado en dos de los tres principales partidos en México no ha sido elemento suficiente para subsanar la escasez de mujeres ni dentro del partido, ni en los puestos de dirección en el país. La presencia de la problemática de la inequidad de género en las plataformas de los partidos políticos aún parece muy limitada al tratamiento de minorías, y solamente en los ámbitos de cultura, educación y sociedad es donde puede constatararse una mayor presencia de las mujeres. Este sistema de cuotas presenta consideraciones interesantes, en tanto el debate en torno a la pertinencia del sistema aún continúa. Por una parte, se cuestiona si dicho mecanismo resulta realmente útil para que las mujeres accedan al poder; y por otra, se señala que puede conducir a una prác-

tica corporativista y a la homogeneidad, o se debate si se trata de decisiones políticas de los gobiernos o de los dirigentes de los partidos de turno. En todo caso, mayoritariamente se piensa en el sentido de que las mujeres deben crear alianzas con agendas políticas con perspectiva de género que atiendan a las diferencias entre ellas, y se ha llegado a aceptar que el mecanismo del sistema de cuotas es efectivo en tanto transitorio para incrementar la presencia de las mujeres en la política.

Por tanto, resulta importante que los partidos impulsen la formación de cuadros políticos y el liderazgo de las mujeres a través de la creación de un instituto político de formación de mujeres. El compromiso de los partidos –y conforme la normativa internacional de inclusión de cuotas de representación y participación de mujeres en los asuntos políticos– debe ser creciente y constante, y promovido dentro de los partidos mismos, sin benevolencia androcéntrica, sino bajo el enfoque de género con equidad y atendiendo a las necesidades sociales y culturales de las mujeres, para la construcción del paradigma de desarrollo y democracia.

Como parte de un seguimiento de la situación de las mujeres en la política, es preciso mejorar la documentación estadística con enfoque de género, así como evaluar las condiciones culturales que se producen en el ámbito social, para medir el impacto de las diferencias basadas en criterios de género y poder incidir mejor en el cambio.

DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA, PAZ Y SEGURIDAD

La protección de los derechos fundamentales presenta una conexión directa con el mantenimiento y el fortalecimiento de la democracia, así como también constituye un elemento decisivo para la paz y la seguridad de los pueblos, en donde la mujer representa el agente de cambio en nuestras sociedades para alcanzarlos.

Cabe destacar que existen deficiencias en el sistema de garantías de los derechos humanos. Sin embargo, las instituciones que bregan por ellos, al ser independientes de los gobiernos, pueden desempeñar la función esencial de su divulgación y garantía. En la medida en que se fortalezcan los sistemas democráticos y se respeten los derechos humanos, se producirá el desarrollo económico y cultural de los países, ya que el respeto a las personas y la diversidad es un paso decisivo para la paz. La mera existencia de un orden complejo (como la implantación del sistema de cuotas para la participación política de las mujeres) no resulta suficiente para el acceso a una verdadera democracia. Más que garantizar la existencia de un conjunto normativo, es preciso ser garante de los derechos ciudadanos.

Así, el concepto de la persona humana como centro y sujeto del desarrollo y la consideración de la familia como núcleo esencial de la

sociedad y eje de la política social han tenido una importante trayectoria en América Latina como sujetos de desarrollo; por ejemplo, con los movimientos sociales feministas, que han sido importantes, entre otros rubros, por su lucha a favor de una participación más trascendente de la mujer en los procesos políticos de nuestros países, donde solicitamos una participación más amplia en los asuntos que atañen a la vida democrática, exigiendo más políticas públicas con perspectiva de género a propósito de la democracia participativa.

Es necesario que la estructura social y económica esté al servicio de las personas para que la proclamación de los derechos humanos sea justa y garantía del desarrollo. La instauración de la democracia es un derecho fundamental y no sólo un principio.

La plena participación de las mujeres en la vida pública atañe a sus necesidades no solamente materiales sino aquellas que le son sensibles para el mejoramiento de su vida privada y sus familias, y el derecho a una vida digna se presenta como un derecho profundamente humano. No es posible continuar permitiendo que otros decidan por ellas. No es suficiente con haber alcanzado el voto, sino que resulta indispensable alzar la voz.

CONCLUSIONES

Al comenzar este siglo con un extraordinario progreso humano en materia de tecnología y educación, no experimentamos un sentimiento de triunfo ni de paz, sino de inseguridad e incertidumbre. La insatisfacción y desconfianza que tenemos por nuestro futuro, y las dificultades para establecer una identidad, encuentran su explicación en la aceleración del cambio histórico y las modalidades que la globalización ha venido presentando en el último tercio del siglo, modificando también los valores de la humanidad. Presenciamos el ahondamiento de la brecha socioeconómica, el crecimiento de la pobreza, de la injusticia, el genocidio, la impunidad, la destrucción institucional democrática incluso allí donde se encontraba más desarrollada, así como del entorno ecológico debido a la desmesurada depredación.

La violencia y el terrorismo se han presentado como un mecanismo para brindar solución a los problemas sociales, afectando muy especialmente a los sectores empobrecidos y, en particular, a las mujeres y niños. Las guerras e intervenciones armadas a lo largo del mundo han sido un elemento prevaleciente al comienzo de este siglo, causando desasosiego, empobrecimiento y miedo en buena parte de la población mundial; de esta población, son las mujeres, los niños y los ancianos quienes han padecido de manera creciente los estragos del abandono, la pobreza y la impunidad frente a las violaciones de sus derechos humanos, y la falta de participación en lo que atañe a su vida cotidiana, que

consistentemente ha sido violentada por el abuso, el crimen y el abandono. Frente a esto, nos encontramos con el desconocimiento general por parte de la ciudadanía de sus derechos y garantías, y con una pobre actuación de los encargados oficiales de la implantación del orden, que se manejan con negligencia, omisiones, desatención e impunidad.

Resulta necesaria, entonces, la vasta divulgación de los derechos humanos de las mujeres, sus derechos políticos, y la incorporación de estas en los puestos de toma de decisión desde la revisión y el seguimiento de sus trayectorias políticas y sociales, así como los modos de inserción en los partidos. Hasta ahora, el sistema de cuotas ha constituido una estrategia importante pero insuficiente para que las mujeres accedan al poder o siquiera expandan su participación en la política; tampoco lo ha sido para transformar a los partidos políticos dentro de patrones democráticos. Es preciso establecer agendas políticas y estrategias colectivas para que las mujeres, desde las tribunas del poder, puedan ejercer su disposición a la equidad, al mejoramiento de la vida de las personas, a la paz y la seguridad que nos es propia del género humano, para poder establecer pautas que conduzcan al cambio cultural que permita romper con el paradigma de la guerra, la violencia y el terrorismo, y sustituirlo por otro de desarrollo en la paz y la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- IV Conferencia Mundial de la Mujer 1998 *Declaración de Beijing. Plataforma de Acción, Connujer* (México DF: UNICEF/Milenio Feminista).
- Arroyo, Alejandra 2005 "Democracia y cohesión social, preocupaciones centrales de la Cumbre de Guadalajara" en Piñón, Rosa María (comp.) *El acuerdo global entre México y la Unión Europea: balances y perspectivas* (México DF: ECSA-México/Fundación Friedrich Ebert/UNAM).
- Arroyo, Alejandra y Correa, María Eugenia 2003 "Cambio democrático y desarrollo con perspectiva de género". Seminario Medio Siglo de Derechos Políticos de las Mujeres en México, FEMU, Pachuca, México, mimeo.
- Arroyo, Alejandra y Correa, María Eugenia 2005 "Cambio en la estructura social: mujeres trabajadoras y familia". Seminario Social Development and Family Change, ISA Research Comité on Family Research y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, México, mimeo.

IFE 2004 *El poder deshabitado. Mujeres en los ayuntamientos, México 1994-2001* (México DF: IFE).

Molina, Carlos y Mata Diz, Jamile 2004 "Derechos fundamentales y libertades públicas: marco esencial para la democracia participativa" en Piñón, Rosa María (comp.) *La Cumbre de Guadalajara 2004: ¿una alianza histórica o una asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?* (México DF: ECSA-México/Fundación Friedrich Ebert/UNAM).

PAN-Partido Acción Nacional 2002a *Estatutos*. En <www.pan.org.mx>.

PAN-Partido Acción Nacional 2002b *Plataforma del Partido Acción Nacional 2000-2006*. En <www.pan.org.mx>.

PRD-Partido de la Revolución Democrática 2001a *Declaración de principios*. En <www.prd.org.mx>.

PRD-Partido de la Revolución Democrática 2001b *Estatutos*. En <www.prd.org.mx>.

PRI-Partido Revolucionario Institucional 2001 *Estatutos*. En <www.pri.org.mx>.

CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ*

ECONOMÍA DEL CUIDADO, EQUIDAD DE GÉNERO Y NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL**

LOS DEBATES en torno a las posibilidades y modelos de desarrollo de los países del Sur, y a las maneras de enfrentar y transformar las limitaciones que impone el nuevo orden económico internacional, se han visto enriquecidos con la incorporación del *género* como una variable esencial en el análisis.

En particular, dentro de la disciplina económica, se ha hecho énfasis desde la llamada economía feminista en la importancia de considerar las relaciones de género dentro de la explicación del funcionamiento del sistema económico. Esta visión permite identificar procesos, construcciones y mecanismos que perpetúan muchas de las inequidades existentes, que se determinan en el campo de lo económico.

La *división sexual del trabajo*, esto es, la asignación de tareas específicas y particulares a hombres y mujeres, se encuentra en la raíz de

* Economista por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Políticas Públicas del Institute of Social Studies, La Haya, Países Bajos. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) en Buenos Aires. Colaboradora del *Punto Focal Argentina* de la Red Internacional de Género y Comercio. Docente de posgrado en diversas universidades nacionales de Argentina.

** El presente trabajo se basa en Rodríguez Enríquez (2005a; 2005b).

las inequidades de género que se manifiestan en el mundo del trabajo, productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado. Y el *trabajo* persiste como un elemento esencial del funcionamiento de la economía y se ve afectado y determinado por las características asumidas por el nuevo orden económico internacional.

El objetivo del siguiente texto es contribuir a reflexionar en particular sobre el espacio de lo reproductivo, referido aquí bajo la expresión *economía del cuidado*, su interrelación con los procesos económicos presentes en el nuevo contexto económico internacional y la manera en que debería considerarse en un modelo de desarrollo alternativo desde el Sur.

ECONOMÍA DEL CUIDADO: CONCEPTO Y ELEMENTOS PRINCIPALES

El concepto de economía del cuidado se ha difundido de manera relativamente reciente para referir a un espacio bastante indefinido de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y reproducción de las personas, en las sociedades en las que viven.

En particular, se trata de aquellos elementos que cuidan o *nutren* a las personas, en el sentido de que les otorgan los elementos físicos y simbólicos imprescindibles para sobrevivir en sociedad (UNIFEM, 2000). Así, el cuidado refiere a los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio.

Asociarle al término *cuidado* el concepto de *economía* implica concentrarse en aquellos aspectos de este espacio que generan, o contribuyen a generar, *valor económico*. Es decir, lo que particularmente interesa a la economía del cuidado es la relación que existe entre la manera en que las sociedades organizan el cuidado de sus miembros y el funcionamiento del sistema económico.

Una primera aproximación iguala la noción de cuidado a la de *trabajo no remunerado* realizado en el ámbito del hogar. Esta es la concepción de economía del cuidado que mayor difusión ha tenido en los trabajos de la economía feminista. Y está asociada a la noción de reproducción social, entendida fundamentalmente como reproducción de la fuerza de trabajo. Desde este punto de vista, la economía del cuidado refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, incluyendo todas aquellas actividades que involucran la atención de los miembros del hogar, la crianza de los niños, las tareas de cocina y limpieza, el mantenimiento general del hogar y el cuidado de los enfermos o discapacitados.

Asociar el trabajo doméstico (es decir, el trabajo de cuidado no remunerado realizado al interior de los hogares) con la idea de repro-

ducción social no implica considerar que la reproducción social se limita sólo a ello, sino asumir que el trabajo doméstico es el núcleo de este proceso (Picchio, 1999).

El trabajo de cuidado no remunerado así definido presenta múltiples dimensiones. En primer lugar, se trata de actividades que dependen de manera muy importante de las relaciones interpersonales que se establecen entre el proveedor del bien o servicio de cuidado y el recipiente del mismo. En este sentido, involucra elementos ajenos a otro tipo de vínculo y difíciles de aprehender desde el análisis económico.

En segundo lugar, existe una creencia generalizada que sostiene que las mujeres están naturalmente mejor dotadas para llevar adelante el cuidado de los niños y niñas y, por extensión, esto les otorga una *ventaja comparativa para proveer de cuidado* a otras personas, incluyendo a los mayores y enfermos y, de paso, al resto de los adultos de los hogares. Queda claro a esta altura que no hay evidencias que sustenten este tipo de afirmaciones, y que la especialización de las mujeres en las tareas de cuidado es una construcción social, basada en las prácticas patriarcales hegemónicas.

Este proceso social y cultural de especialización de las mujeres en las tareas de cuidado va de la mano de la separación de las esferas de la producción y reproducción, y de la consecuente exclusión y segregación de las mujeres en el mercado de empleo¹. Ello se sintetiza en la idea de *domesticidad* (Williams, 2000), determinada por dos características. La primera es la organización del trabajo de mercado (empleo) en torno a la norma de un *trabajador ideal* que se ocupa a tiempo completo, e incluso trabaja horas extra, y que destina muy poco tiempo a las tareas de mantenimiento físico del hogar y cuidado de las personas dependientes. La segunda característica central es el *sistema de provisión de los servicios de cuidado*, que marginaliza a quienes desarrollan esa tarea.

Tal situación se refleja en la discriminación de género en el mercado de empleo, dado que las mujeres cuentan en mucha menor medida que los hombres con la posibilidad de convertirse en trabajadoras ideales, a la vez que asumen un grado de compromiso mayor en las responsabilidades domésticas. Por lo mismo, la inmensa mayoría de las mujeres no pueden constituirse en trabajadoras ideales, y esto las segrega a trabajos a tiempo parcial, trabajos de menores responsabilidades, y constituye un límite estricto a las posibilidades de desarrollo de una carrera. Ello ocurre tanto porque las mujeres combinan un empleo re-

¹ Utilizo la expresión *mercado de empleo* en lugar de la más difundida *mercado de trabajo* para indicar que la primera refiere sólo a una manifestación del trabajo humano, aquel que adopta la forma mercantil.

munerado con sus responsabilidades domésticas como por la intermitencia de su inserción laboral debida a las interrupciones provocadas a lo largo de su ciclo de vida.

Aun cuando se han producido evidentes progresos en la inserción de las mujeres al mercado de empleo, no ha sucedido lo mismo con la *inserción de los hombres a las tareas de cuidado*. "La domesticidad no ha muerto, ha mutado" (Williams, 2000: 3). En este sentido, la inequidad de género asociada a la domesticidad está hoy adoptando mecanismos estructurales más impersonales, que son vividos a través de formas culturales más fluidas. Una consecuencia de ello es la (re)producción de la subordinación, aun cuando las mujeres actúan crecientemente como individuos que no se encuentran bajo el comando directo de un individuo hombre (Fraser, 1997).

Otro aspecto que refuerza el imperio de la domesticidad es la idea de que *los niños y niñas deben ser criados por sus progenitores*. En este sentido, la expectativa es que las madres posean todo el tiempo y el amor del mundo para dedicar a sus hijos e hijas. La misma expectativa no se sostiene siempre para los padres varones.

La multiplicidad de roles que han asumido las mujeres como receptoras de ingreso en un empleo, como principales responsables de las tareas del hogar y el cuidado de sus miembros y como agentes activos en sus propias comunidades las ha llevado a buscar la manera de ajustarse a esta presión sobre su propio tiempo. En la mayoría de los casos, dicho ajuste se realiza limitando las horas de descanso y el tiempo de ocio personal (Floro, 1999).

Ahora bien, la forma que adopta la domesticidad y la distribución del trabajo de cuidado no remunerado también se encuentra condicionada por la existencia de servicios de cuidado provistos por fuera del hogar. Esto es, servicios de cuidado ofrecidos por el propio Estado y servicios de cuidado mercantilizados y provistos por el sector privado. Más aún, dada la relevancia que tiene la existencia de estas ofertas de servicio de cuidado en las estrategias domésticas de los hogares, lo que se sugiere es considerar un concepto de *economía del cuidado ampliada*, que contemple no sólo el trabajo no remunerado al interior de los hogares, sino también la provisión pública y privada de servicios de cuidado. Esta última incluye el empleo doméstico (en el sentido más tradicional del término) y también servicios de cuidado de niños, personas mayores, enfermas y discapacitadas, servicios de educación y de salud.

LA CONFIGURACIÓN DE LA ECONOMÍA DEL CUIDADO EN AMÉRICA LATINA

En sentido general puede decirse que, aun con diferencias entre países, existe una ausencia absoluta de una política pública de cuidado. La pre-

misa pareciera ser que esta es una responsabilidad fundamentalmente de los hogares, y la provisión extra-hogar es simplemente un complemento para *ayudarlos*. Las decisiones de distribución de las responsabilidades domésticas se encuentran así mayormente determinadas por las relaciones familiares, que son fundamentalmente de carácter asimétrico y jerárquico, porque siguen la distribución interna de poder que marcan dos ejes básicos de diferenciación social: el género y la generación.

Una primera aproximación a la organización del trabajo de cuidado puede brindarla, entonces, la propia estructura de los hogares, es decir, la manera en que las personas deciden agruparse para vivir. La información disponible para América Latina indica que los hogares nucleares siguen siendo la estructura predominante, aunque dos cambios paulatinos ameritan ser considerados: un aumento ligero de los hogares unipersonales y una expansión de las familias dirigidas por mujeres (Ariza y De Oliveira, 2003).

La disminución de la fecundidad y del tamaño de los hogares, y la mayor esperanza de vida al nacer, han acortado el tiempo total que las mujeres dedican a la esfera de la reproducción socio-biológica (embarazo, parto, crianza y socialización de los hijos), pero el envejecimiento de la población ha multiplicado, por otro lado, los deberes familiares relacionados con la atención y el cuidado a las personas mayores (Ariza y De Oliveira, 2003: 24).

Sin dudas, las transformaciones que paulatinamente están ocurriendo en la estructura y dinámica de los hogares (menor número de hijos, mayor inserción femenina en el mercado de empleo) han tenido algún impacto en la distribución de las responsabilidades domésticas al interior de los hogares. Sin embargo, este proceso es aún muy incipiente y, aunque la información al respecto es escasa y parcial, Ariza y De Oliveira (2003: 36), en base a diferentes estudios (mayormente cualitativos) realizados en América Latina, afirman:

En la mayoría de los sectores sociales, la esposa continúa siendo la responsable de la supervisión y/o realización de las tareas domésticas. En las contadas ocasiones en que tiene lugar, la participación doméstica masculina ocurre de manera esporádica (fines de semana, vacaciones, en casos de enfermedad), y con mayor regularidad cuando las cónyuges desempeñan actividades extra-domésticas remuneradas [...] Otro aspecto recurrente en diferentes países se refiere a la mayor participación de los varones en el cuidado de los hijos/as que en las labores de la casa propiamente dichas (lavar platos, cocinar, ir de compras, lavar y planchar).

La tensión que se produce entre el inequitativo reparto de las responsabilidades de cuidado y la participación de las mujeres en el mercado de empleo es evidente, y cobra mayor importancia en momentos en que la tasa de participación femenina ha alcanzado niveles históricos en la región. Claro que tal tensión presenta rasgos diferenciados según los niveles socioeconómicos. En los hogares de estratos medios y altos, las mujeres tienen trayectorias laborales más estables y formales, potenciado este hecho, entre otros aspectos, por la posibilidad de contar en la organización de las actividades de cuidado con servicio doméstico contratado, apoyo de familiares (madres y suegras) y colaboración de los cónyuges varones. En los hogares de estratos más bajos, por el contrario, las mujeres experimentan trayectorias laborales intermitentes (Cerrutti, 2003).

Y aquí es donde la ausencia de una política pública de cuidado se torna relevante. La paulatina mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral, el lento proceso de debilitamiento de la tradicional familia patriarcal, conjuntamente con los procesos de ajuste de los presupuestos públicos ocurridos en la región, que implicaron un profundo proceso de retracción de las instituciones del Estado de Bienestar (caracterizadas históricamente por un moderado nivel de des-mercantilización y casi ningún grado de des-familiarización), impusieron un contexto crítico para la organización del cuidado. Tanto más grave aún cuando, como consecuencia de las políticas económicas aplicadas durante las últimas décadas, esto sucede en vastos sectores de población bajo condiciones de pobreza y desempleo.

Dicha situación se refleja en la segmentación en el acceso a servicios de cuidado extra-hogar, con sectores de bajos ingresos excluidos de la posibilidad de gozar de los mismos o con acceso a servicios públicos devaluados, y sectores de ingresos medios y altos con acceso a servicios privados que se desarrollan sin regulación y reproduciendo situaciones de inequidad a su interior.

Así, la contratación de servicio doméstico en el hogar es una variante frecuente en los sectores de ingresos medios y altos y constituye un buen ejemplo de lo que se está señalando. En su mayoría mujeres, estas trabajadoras suelen realizar múltiples actividades, incluyendo no sólo tareas de limpieza y mantenimiento del hogar, sino también la atención de los hijos e hijas menores en los horarios extra-escolares. Las condiciones de trabajo en este sector se caracterizan por altos niveles de precariedad, bajas remuneraciones y nula protección social.

Por su parte, la extensión de la oferta pública de servicios de cuidado extra-hogar se ha limitado en estos países a la educación básica y la salud, en particular en lo atinente a la atención primaria. Poca o nula ha sido la oferta de servicios de cuidado para niños, niñas y personas mayores o enfermas.

Este sí es un espacio crecientemente desarrollado por el sector primario, donde abunda la concentración en la oferta y la segmentación hacia sectores de elevado poder adquisitivo. Resulta llamativo cómo, además, la oferta tiende a concentrarse en servicios *en el hogar*, consolidando la idea de que el cuidado es una responsabilidad privada e individual.

En definitiva, no existe en los países de la región una aceptación de la necesidad de una política pública de cuidado, que integre y coordine la participación de los hogares, el Estado y el mercado en la resolución colectiva de la reproducción social. Por el contrario, los procesos de reformas y reducciones presupuestarias evidenciados no han hecho más que profundizar la retracción del Estado de sus responsabilidades en la economía del cuidado y aumentar la segmentación del acceso a la oferta privada de este tipo de servicios.

ECONOMÍA DEL CUIDADO Y MACROECONOMÍA EN EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

Elson y Cagatay (2000), en un trabajo ya clásico en el estudio de macroeconomía y género, han señalado tres sesgos presentes en los diseños de políticas macroeconómicas que afectan de manera particularmente negativa a la equidad de género. El primero es el llamado *sesgo recesivo*², que refiere a la pérdida de capacidad de los gobiernos nacionales para afrontar efectivamente procesos económicos recesivos, debido al tipo de políticas macroeconómicas que se ven obligados a adoptar con el fin de atraer y retener capitales. Es decir, los gobiernos se ven compelidos a aplicar políticas económicas ortodoxas que garanticen la estabilidad macro requerida por los flujos de capitales internacionales en su ambiente de negocios. De esta manera, cualquier acción anticíclica que implique expansión del gasto, regulación de los mercados o control a la libre movilidad de capitales es rechazada.

El impacto de esta restricción es mayor en las mujeres porque son más vulnerables a la pérdida de empleos formales, están sobrerrepresentadas en el empleo informal y asumen la mayor responsabilidad en la tarea de amortiguar los efectos negativos de la recesión en el hogar.

El segundo es el *sesgo del proveedor masculino*. Este señala que las políticas que adoptan los gobiernos se basan en el supuesto de que la esfera no mercantil de la reproducción social se articula con la economía de mercado de la producción de bienes a través de los salarios que perciben los proveedores masculinos y que, en gran parte, satisfacen las necesidades de las personas dependientes, incluyendo el derecho a los beneficios sociales.

² Elson y Cagatay (2000) hablan específicamente de *deflationary bias*.

El tercero es el *sesgo de mercantilización*, que señala que los antiguos beneficios sociales que distribuía el Estado de Bienestar se están reemplazando por prestaciones sociales individualizadas y de mercado destinadas a aquellas personas que pueden adquirirlas. Ello significa un retorno al ámbito doméstico de algunas responsabilidades de reproducción social que habían sido asumidas colectivamente. Para quienes no pueden acceder por sus propios medios a estas prestaciones sociales, quedan como alternativa la pobreza y la sobrecarga de trabajo.

Dichos sesgos refieren a impactos generales de la macroeconomía sobre la equidad de género, que operan por diferentes mecanismos, pero fundamentalmente a través del trabajo remunerado (mercado laboral) y no remunerado (economía del cuidado). Algunas políticas macroeconómicas tienen manifestaciones particulares de estos sesgos, muy determinadas por las condiciones que impone el nuevo orden económico internacional. En lo que sigue, se indican de modo muy sintético algunas de estas principales articulaciones.

LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA

La posibilidad de ejercer política fiscal y monetaria activa se encuentra muy limitada en los países del Sur. Por un lado, por los límites a la expansión del gasto que imponen los programas de ajuste estructural. Y, por otro, por la dominancia del paradigma de metas de inflación como principal rol de la política monetaria.

El impacto de tales condicionantes sobre la economía del cuidado es evidente. Las restricciones al gasto público suponen: menor capacidad del Estado para ejercer una política de cuidado activa, con mayor y mejor oferta de servicios públicos de cuidado; incapacidad para mejorar las condiciones del empleo público en los servicios de cuidado existentes (donde la fuerza de trabajo es mayoritariamente femenina); retorno, en consecuencia, de múltiples responsabilidades de cuidado al ámbito de los hogares (y de las mujeres de esos hogares); dificultades para transformar los sesgos regresivos de las estructuras tributarias, lo que mejoraría la distribución de oportunidades y reduciría con ello la segmentación en el acceso a servicios extra-hogar de cuidado.

En términos más generales, la imposibilidad de ejercer política fiscal y monetaria activa para revertir los ciclos económicos recesivos, o para sostener el nivel de actividad, tiene a su tiempo un impacto sobre el empleo y sus características, que a su vez condiciona las posibilidades de una inserción laboral plena de la mayoría de la población.

Con mayores oportunidades para una inserción plena en el mercado de empleo, también se potencian las posibilidades de obtención de mayores ingresos, y por lo tanto aumentan las alternativas de elección respecto de cómo resolver las responsabilidades de cuidado.

Este sí es un espacio crecientemente desarrollado por el sector primario, donde abunda la concentración en la oferta y la segmentación hacia sectores de elevado poder adquisitivo. Resulta llamativo cómo, además, la oferta tiende a concentrarse en servicios *en el hogar*, consolidando la idea de que el cuidado es una responsabilidad privada e individual.

En definitiva, no existe en los países de la región una aceptación de la necesidad de una política pública de cuidado, que integre y coordine la participación de los hogares, el Estado y el mercado en la resolución colectiva de la reproducción social. Por el contrario, los procesos de reformas y reducciones presupuestarias evidenciados no han hecho más que profundizar la retracción del Estado de sus responsabilidades en la economía del cuidado y aumentar la segmentación del acceso a la oferta privada de este tipo de servicios.

ECONOMÍA DEL CUIDADO Y MACROECONOMÍA EN EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

Elson y Cagatay (2000), en un trabajo ya clásico en el estudio de macroeconomía y género, han señalado tres sesgos presentes en los diseños de políticas macroeconómicas que afectan de manera particularmente negativa a la equidad de género. El primero es el llamado *sesgo recesivo*², que refiere a la pérdida de capacidad de los gobiernos nacionales para afrontar efectivamente procesos económicos recesivos, debido al tipo de políticas macroeconómicas que se ven obligados a adoptar con el fin de atraer y retener capitales. Es decir, los gobiernos se ven compelidos a aplicar políticas económicas ortodoxas que garanticen la estabilidad macro requerida por los flujos de capitales internacionales en su ambiente de negocios. De esta manera, cualquier acción anticíclica que implique expansión del gasto, regulación de los mercados o control a la libre movilidad de capitales es rechazada.

El impacto de esta restricción es mayor en las mujeres porque son más vulnerables a la pérdida de empleos formales, están sobrerrepresentadas en el empleo informal y asumen la mayor responsabilidad en la tarea de amortiguar los efectos negativos de la recesión en el hogar.

El segundo es el *sesgo del proveedor masculino*. Este señala que las políticas que adoptan los gobiernos se basan en el supuesto de que la esfera no mercantil de la reproducción social se articula con la economía de mercado de la producción de bienes a través de los salarios que perciben los proveedores masculinos y que, en gran parte, satisfacen las necesidades de las personas dependientes, incluyendo el derecho a los beneficios sociales.

² Elson y Cagatay (2000) hablan específicamente de *deflationary bias*.

El tercero es el *sesgo de mercantilización*, que señala que los antiguos beneficios sociales que distribuía el Estado de Bienestar se están reemplazando por prestaciones sociales individualizadas y de mercado destinadas a aquellas personas que pueden adquirirlas. Ello significa un retorno al ámbito doméstico de algunas responsabilidades de reproducción social que habían sido asumidas colectivamente. Para quienes no pueden acceder por sus propios medios a estas prestaciones sociales, quedan como alternativa la pobreza y la sobrecarga de trabajo.

Dichos sesgos refieren a impactos generales de la macroeconomía sobre la equidad de género, que operan por diferentes mecanismos, pero fundamentalmente a través del trabajo remunerado (mercado laboral) y no remunerado (economía del cuidado). Algunas políticas macroeconómicas tienen manifestaciones particulares de estos sesgos, muy determinadas por las condiciones que impone el nuevo orden económico internacional. En lo que sigue, se indican de modo muy sintético algunas de estas principales articulaciones.

LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA

La posibilidad de ejercer política fiscal y monetaria activa se encuentra muy limitada en los países del Sur. Por un lado, por los límites a la expansión del gasto que imponen los programas de ajuste estructural. Y, por otro, por la dominancia del paradigma de metas de inflación como principal rol de la política monetaria.

El impacto de tales condicionantes sobre la economía del cuidado es evidente. Las restricciones al gasto público suponen: menor capacidad del Estado para ejercer una política de cuidado activa, con mayor y mejor oferta de servicios públicos de cuidado; incapacidad para mejorar las condiciones del empleo público en los servicios de cuidado existentes (donde la fuerza de trabajo es mayoritariamente femenina); retorno, en consecuencia, de múltiples responsabilidades de cuidado al ámbito de los hogares (y de las mujeres de esos hogares); dificultades para transformar los sesgos regresivos de las estructuras tributarias, lo que mejoraría la distribución de oportunidades y reduciría con ello la segmentación en el acceso a servicios extra-hogar de cuidado.

En términos más generales, la imposibilidad de ejercer política fiscal y monetaria activa para revertir los ciclos económicos recesivos, o para sostener el nivel de actividad, tiene a su tiempo un impacto sobre el empleo y sus características, que a su vez condiciona las posibilidades de una inserción laboral plena de la mayoría de la población.

Con mayores oportunidades para una inserción plena en el mercado de empleo, también se potencian las posibilidades de obtención de mayores ingresos, y por lo tanto aumentan las alternativas de elección respecto de cómo resolver las responsabilidades de cuidado.

Por otra parte, es posible señalar el impacto también indirecto que la política monetaria puede tener, vía determinación de la tasa de interés, sobre la posibilidad de acceder a créditos que permitan la adquisición de un mejor equipamiento del hogar o la construcción o refacción de viviendas. Un mejor hábitat físico favorece la organización del cuidado y disminuye la presión sobre el trabajo no remunerado de las mujeres (por caso, la posibilidad de contar con agua corriente en la vivienda, mejores materiales en la construcción, ambientes no hacinados, electrodomésticos para la realización de tareas de limpieza, etcétera).

LA APERTURA COMERCIAL Y FINANCIERA

Los avances del paradigma del libre comercio como eje de la política comercial de los países de la región han implicado un proceso acelerado de apertura comercial y de acuerdos bi- y multilaterales de comercio. El impacto de estas políticas sobre las economías y las poblaciones nacionales ha sido extensamente señalado. En lo vinculado específicamente con la influencia de estos procesos en la economía del cuidado, puede señalarse lo siguiente.

En primer lugar, el impacto que se produce *vía costos y estándares laborales*. Como consecuencia de la presión que ejerce la apertura comercial externa, se ha planteado una necesidad imperiosa de aplicar medidas tendientes a mejorar la competitividad de la producción local. Uno de los aspectos de este proceso fue la reducción de múltiples elementos ligados al costo laboral. Entre aquellos más vinculados a la economía del cuidado, pueden mencionarse: la reducción de las contribuciones a la seguridad social, lo que a su tiempo desfinancia los servicios públicos de cuidado afectando su cobertura y calidad; la disminución o eliminación de los sistemas de provisión de servicios de cuidado a nivel de establecimiento productivo; el deterioro en la calidad general del empleo y nivel de las remuneraciones, con el consecuente efecto en las estrategias de sobrevivencia de los hogares y, particularmente, en los tiempos de trabajo no remunerado.

En segundo lugar, el impacto que se produce *vía promoción del empleo femenino en sectores exportadores*. En numerosos países de la región, especialmente aquellos que han asumido el patrón productivo de la maquila, la incorporación de mano de obra femenina a estos sectores ha sido sumamente importante. Por más precarias que sean las condiciones de trabajo de estas mujeres y por más bajos que sean sus salarios, estos representan un costo de oportunidad que las tareas de cuidado que ellas realizaban al interior de los hogares ahora deben pagar. Nuevamente, las estrategias elegidas para conciliar la participación en el mercado laboral y las responsabilidades de cuidado parecen

ser la transferencia de las mismas a otras mujeres del hogar (abuelas e hijas adolescentes), la extensión de la doble jornada y el deterioro de la calidad de vida de las mujeres.

En tercer lugar, la economía del cuidado puede verse afectada por el proceso de *liberalización del comercio de servicios*, en el marco de los acuerdos en la Organización Mundial de Comercio. En relación con los servicios de cuidado, es importante el avance en la liberalización de los servicios de salud y educación. Este proceso pareciera tener impactos significativos en términos de las siguientes cuestiones: condiciones laborales de las trabajadoras y trabajadores de estos servicios; impacto de la liberalización sobre la oferta de los mismos, y por ende sobre el acceso de los hogares a su consumo; impacto general sobre las relaciones y la equidad de género.

En cuarto lugar, la *liberalización comercial* y fundamentalmente la *financiera* han incrementado el nivel de vulnerabilidad de las economías locales, a la vez que han acortado los límites para la acción de los gobiernos. Así, los países de la región se han visto sometidos a oscilaciones frecuentes en el ciclo económico, lo que conlleva incertidumbre a los procesos de inversión y la recurrencia de procesos de recesión económica. Ello tiene impactos directos e indirectos sobre la economía del cuidado, muchos de los cuales ya han sido señalados. Entre los directos, pueden mencionarse los recortes presupuestarios en los servicios sociales, la introducción de tasas en servicios públicos previamente gratuitos de salud y educación, la reducción o eliminación de los subsidios a la provisión de ciertos servicios o bienes, etc. Nuevamente, la evidencia demuestra la flexibilidad y capacidad de adaptación de las mujeres en situaciones de crisis, mediante la adaptación de sus tiempos de trabajo (remunerados y no remunerados) a las demandas existentes. Los vínculos indirectos refieren al impacto de la apertura comercial y financiera sobre los niveles de empleo y los ingresos de la población, como mecanismos de acceso a diversos servicios de cuidado.

Finalmente, cabe mencionar el desarrollo de *cadena globales de cuidado* como otro resultado, no específicamente de la liberalización comercial y financiera, pero sí de la tendencia general a la movilidad de todo tipo de flujos, entre ellos, de personas. El concepto de cadena global de cuidado refiere a una serie de vínculos entre personas a lo largo del planeta basados en el trabajo remunerado y no remunerado de cuidado. En particular, remite al impacto de las migraciones de trabajadores y trabajadoras desde los países pobres hacia los ricos, donde se emplean en actividades domésticas remuneradas; y a cómo, a su vez, transfieren sus propias responsabilidades de cuidado a otras personas (principalmente mujeres) del hogar que dejan atrás (Durano, 2005). Las implicancias de estos procesos son múltiples e involucran, entre

otros aspectos: las condiciones laborales de las trabajadoras migrantes; la precariedad económica y afectiva de sus relaciones familiares; la importancia de las remesas enviadas por estas trabajadoras en las economías de sus países de origen.

En síntesis, los vínculos entre la economía del cuidado y la política económica son múltiples y complejos. Algunos resultan más evidentes y otros se encuentran intermediados por otras instituciones. Lo que queda claro es que la organización del cuidado es un elemento central del propio régimen de acumulación, y que, por lo mismo, su inclusión es imprescindible en todo análisis de política. También resulta evidente que la exploración en este campo es aún reciente, y mucho es lo que queda por investigar. Se requiere de esfuerzo creativo, no sólo en la elaboración de un diagnóstico complejo, sino fundamentalmente para la imaginación de políticas que contribuyan efectivamente a reconfigurar la economía del cuidado en un sentido más equitativo, en el marco de modelos de desarrollo alternativos para los países el Sur.

BIBLIOGRAFÍA

- Ariza, Marina y De Oliveira, Orlandina 2003 "Acerca de las familias y los hogares: estructura y dinámica" en Wainerman, Catalina (ed.) *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones* (Buenos Aires: UNICEF/Fondo de Cultura Económica).
- Cerrutti, Marcela 2003 "Trabajo, organización familiar y relaciones de género en Buenos Aires" en Wainerman, Catalina (ed.) *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones* (Buenos Aires: UNICEF/Fondo de Cultura Económica).
- Durano, Marina 2005 "Women in international trade and migration: examining the globalized provision of care services", mimeo.
- Elson, Diane y Cagatay, Nilufer 2000 "The social content of macroeconomic policy" en *World Development*, Vol. 28, N° 7.
- Floro, Maria 1999 "Double day/second shift" en Peterson, Janice y Lewis, Margaret (eds.) *The Elgar Companion to feminist economics* (Northampton: Edward Elgar).
- Fraser, Nancy 1997 *Justice interruptus: critical reflections on the "postsocialist" condition* (Londres: Routledge).
- Picchio, Antonella 1999 "Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social" en Carrasco, Cristina (ed.) *Mujeres y economía* (Barcelona: Icaria/Antrazyt).

Rodríguez Enríquez, Corina 2005a "Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones". 38° Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 7 y 8 de septiembre, mimeo.

Rodríguez Enríquez, Corina 2005b *La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas* (Buenos Aires: CIEPP).

UNIFEM 2000 *Progress of the world's women* (Washington DC).

Williams, Joan 2000 *Unbending gender. Why family and work conflict and what to do about it* (Nueva York: Oxford University Press).

—no obstante, pocos—, a pesar de que las empresas habían tomado la forma de sociedades de capital, se preservó la noción (o la lógica) de la autogestión. La mayor parte de dichas experiencias ocurrió debido al intento de recuperar la actividad económica de empresas que se encontraban en estado de (pre)quiebra. También resulta posible contabilizar un número significativo de casos en los que las empresas fueron organizadas a partir de una masa de población trabajadora, en una región que se encontraba desempleada por la fuerza de la incidencia de la migración industrial de empresas de un determinado sector; tal es el caso, por ejemplo, de las catorce cooperativas fabricantes de calzado de la región del Valle dos Sinos, cerca de Novo Hamburgo, en Rio Grande do Sul.

Del universo de empresas investigadas, la mayoría poseía menos de cien trabajadores operando en su interior, lo que contribuye a trazarnos un perfil más preciso del universo al que nos referimos. El Cuadro 1 muestra la relación entre la cantidad de empresas agrupadas y el número de trabajadores que reúnen, entre socios y cooperados.

Cuadro 1

Cantidad de trabajadores	Cantidad de empresas
Menos de 100	12
Entre 101 y 300	6
Entre 301 y 600	2
Entre 601 y 1.000	4
Entre 1.001 y 3.000	1

El propósito inicial de este proyecto era intentar formular un esbozo de tipología de tales proyectos en Brasil, para contribuir a la formulación de una política pública —política social y política de capacitación para la competencia— dirigida a fomentar el desarrollo de este segmento socioeconómico. Independientemente de cualquier tipología que pueda delinearse, encontramos la sistemática presentación de determinadas características —o, mejor dicho, recurrencia de determinados problemas—, en mayor o menor grado, en casi todos los casos. El ejemplo más claro reside en la dificultad para obtener crédito: para poder comprar equipos viejos de la antigua empresa, para participar de las subastas de la maquinaria en quiebra, para capital circulante, o aun para saldar deudas tributarias, etc. En fin, crédito; por ello, en situaciones bastante negativas, las nuevas empresas se encuentran, precisamente, con una falta de credibilidad frente al mercado, en especial frente a proveedores, clientes y las distintas instancias del gobierno (municipales, estatales y

federales). Las principales razones para la falta de credibilidad, además del hecho en sí, son la ausencia de garantías reales y/o convencionales para la concesión de crédito por asumir la forma jurídica de una cooperativa y la cuestión, razonablemente inusitada, de que la empresa sea propiedad de los trabajadores¹.

De acuerdo con el siguiente cuadro, es posible identificar que 11 empresas se mantienen en la franja de facturación bruta anual de hasta 3 millones de reales, constituyendo la franja de mayor incidencia en el interior del universo investigado. Es importante apuntar, por otro lado, que la única empresa que sobrepasó la cifra de los 100 millones de reales anuales fue también la única que consiguió captar un crédito del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) para sus operaciones empresariales.

Cuadro 2

Facturación en reales	Cantidad de empresas
Hasta 1 millón	6
De 1 a 3 millones	5
De 3 a 6 millones	4
De 6 a 9 millones	3
De 9 a 50 millones	5
De 50 a 100 millones	1
De 100 a 150 millones	1

El desfase tecnológico es otro de los problemas recurrentes en prácticamente todas las empresas del género. En aquellas surgidas a partir de procesos de quiebra, se espera que así sea, por varios motivos. Si las empresas originales están fallando, es bastante probable que su patrón de producción se sitúe muy por debajo de lo que sería socialmente necesario, en el sentido clásico de la expresión; esto es, que permitiese sustentar la concurrencia en los mercados de sus productos². Para co-

1 Existe al menos un caso reportado en el que un gran proveedor se rehusó a aceptar el pedido para la entrega de materia prima por tratarse de una cooperativa de trabajadores.

2 Marx empleaba este concepto para identificar el trabajo modelo para un determinado tipo de producción, en una determinada época. Estamos extendiendo el concepto y refiriéndonos a un patrón de producción socialmente necesario, que sería aquel practicado por una empresa para acreditar su participación en el mercado; nótese que siempre debe ser usado en relación con un determinado mercado, o un segmento del mercado en el que la empresa actúa o al que sus productos apuntan.

menzar, si una empresa entra en proceso de quiebra por desinterés o mala fe de los antiguos propietarios, muy probablemente ello significa que hace bastante tiempo que no se realizaban inversiones para actualizar la tecnología utilizada. Aunque no haya habido desinterés o mala fe, si la empresa está fallando, puede suponerse naturalmente otra posible razón inmediata para el mal desempeño económico/empresarial, ya sea una deficiencia en el patrón de producción en relación con las prácticas prevalecientes en el mercado o que la desfasada tecnología no permite que existan condiciones para sustentar la competencia. Incluso, la dilapidación del patrimonio de la empresa, resultado de las negociaciones con los acreedores y las sucesivas acciones de ejecución de empeños de bienes y equipos (vía legal, los mejores y más valorizados), es otro elemento que contribuye a la precarización de las condiciones técnicas de las empresas en quiebra. Evidentemente, todo esto implica asimismo deficiencias tecnológicas en el contexto de la recuperación de la producción, generando una especie de efecto *desacelerador-desmultiplicador*.

Escapemos ahora un poco de la visión *hard* de la tecnología, que la entiende como una cosa estrictamente dura, material. También en el contexto de lo que denominamos tecnologías de organización social de la producción –TOSP (ver Tauile, 1989)– verificamos que las empresas de trabajadores dispuestas a recuperar o hacer funcionar su actividad económica por la práctica de la autogestión enfrentan inicialmente, de manera generalizada, dificultades considerables. La propia ineficiencia burocrática, ya presente anteriormente, agravada por la ignorancia en cuanto a los procedimientos administrativos referentes a la organización y administración de la producción, también puede ser considerada como componente de la falla tecnológica que tales empresas enfrentan en los momentos iniciales de su funcionamiento. Ese desfase debe ser reducido, sino superado, por lo menos en teoría, para que tales empresas puedan aunque sea sobrevivir en el contexto de una participación regular y no protegida en el mercado. Así, se trata de dos tipos de dificultades.

De un lado está el desconocimiento sobre los procedimientos del funcionamiento regular de una empresa capitalista cualquiera, tanto en su ámbito administrativo interno como en sus relaciones con otros agentes del mercado (clientes, proveedores, instituciones de financiamiento, sistema de recaudación hacendaria, etc.). Esto porque los trabajadores que se unen en cooperativa provienen, en su mayoría, de la base de la fábrica, y muchos de ellos cuentan con poca preparación hasta para el desempeño de sus actividades específicas; en vista de que la empresa en quiebra cesa sus actividades, muchos de los obreros más calificados no se interesan por integrarse a la cooperativa, pues tienen mayores opciones de obtener otra posición en el mercado de trabajo, en

empresas más exitosas y próximas regionalmente. Por supuesto, dicha descalificación básica de los que permanecen dificulta su capacitación para participar esclarecidamente de otras instancias de actividades profesionales en la empresa, pudiendo no resultar de su interés tomar parte en aquel nivel de aquella especificidad del proceso de decisiones sobre el funcionamiento de la empresa.

Por otro lado, las dificultades también evidencian cuestiones relativas a la propia búsqueda de los caminos de la solidaridad y la autogestión, resaltando aquellos elementos –como relaciones de confianza– que pueden agregar un diferencial positivo en la nueva lógica de funcionamiento profesional de la empresa. La primera, la más general y dura de todas, es la dificultad que el trabajador tiene para comprender la nueva situación y sentirse propietario de la flamante empresa cooperativa. En ese caso, la remuneración no es propiamente un salario y no alcanza para irse a casa y desligarse de lo que ocurre en el trabajo, ya que la empresa ahora es también suya. A pesar de que la referencia económica fundamental aún sea el mercado –pues la realización social de los productos de estas empresas continúa efectuándose allí–, la naturaleza de la empresa cambia, al menos cualitativamente. Como mínimo, la propiedad no sólo queda diluida, como sucede con quien hace el trabajo, sino que las relaciones sociales de producción también son ahora diferentes. Mas, ¡atención! Es pertinente recordar que el principio de la propiedad queda diluido, pero no acabado.

Todos estos elementos indican que, como se mencionó anteriormente, el modelo de producción social de la nueva empresa que intenta retomar sus actividades bajo nuevas relaciones de producción vía legal está debajo de lo socialmente necesario, es decir, debajo de los modelos capaces de sostener la competencia, por lo menos en relación con el segmento del mercado en el que actuaba previamente. Para comprender mejor el conjunto de cuestiones que están en juego, tal vez sea conveniente ampliar el foco del análisis, además del trabajo socialmente necesario *stricto sensu*, al de la actividad de producción como un todo. Verificamos que, en este tipo de empresas, como consecuencia de su naturaleza, se produce también un desfase inicial en el conjunto de elementos que capacitan a la empresa para actuar en el mercado y en el cual, además del trabajo productivo –fundamental productor de excedente – también se insertan actividades y mecanismos propios de la esfera de la circulación, tales como crédito, contabilidad, conocimiento del mercado y relaciones con él, etcétera.

El funcionamiento articulado de ese conjunto, que puede ser llamado *modelo de desempeño empresarial*, depende de la capacidad de gestión de la empresa como un todo. Argumentamos aquí que aquellos elementos que constituyen la capacidad de gestión también se encuen-

tran desfasados de las prácticas corrientes de la economía donde actúan las empresas autogestionarias típicas de nuestra muestra.

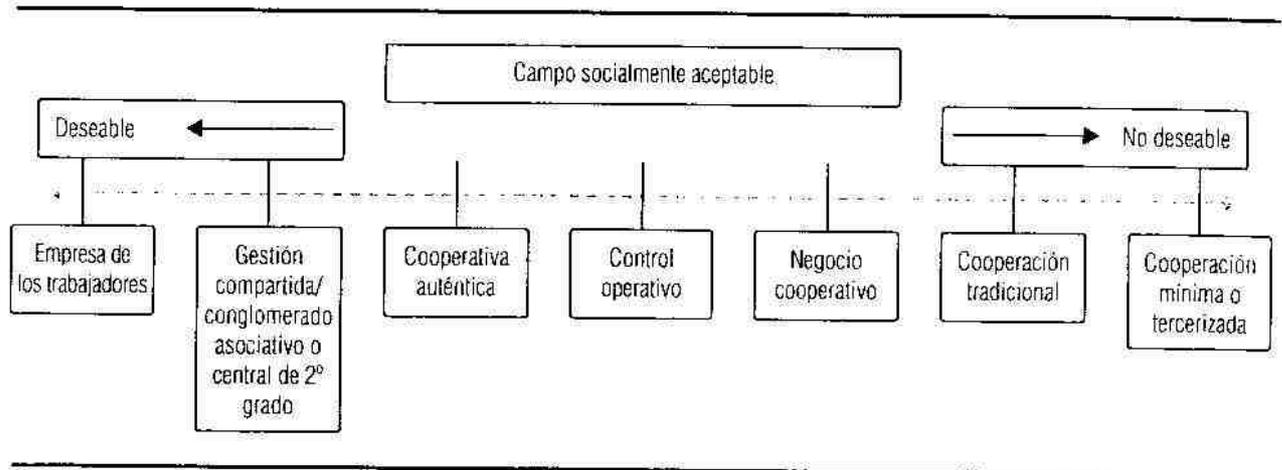
Resulta interesante observar, por tanto, que existen algunas iniciativas en el sentido de la creación de economías de red entre empresas de tal naturaleza. Se trata de empresas que se unen para formar una cooperativa de 2º grado. Algunas de estas iniciativas ya están consolidadas y, puede decirse, hasta aquí han sido muy bien desarrolladas. Operar a través de economías de red, revitalizando el concepto de cooperación, puede constituir una ventaja comparativa, pues permite aproximarlas a las prácticas *socialmente necesarias* en las economías contemporáneas. Los principales objetivos de las experiencias verificadas hasta este punto han sido tanto aumentar niveles de operación y usufructuar las economías allí inherentes para poder ampliar sus mercados, como también escapar de las limitaciones impuestas por las dificultades de operar en la legislación vigente, en función del precario reconocimiento institucional de ese tipo de empresas.

A propósito, cabe registrar la gran inadecuación y al mismo tiempo incompatibilidad, bajo ciertos ángulos, entre la nueva filosofía del funcionamiento de la empresa y el aparato legal e institucional en vigor. Las empresas que intentan superar su situación de quiebra transformándose a través de la autogestión deben, además, enfrentar el desafío y sobrevivir en ambientes institucionalmente inhóspitos a ellas. Cabe, entonces, realizar diversas preguntas. ¿Cómo crear facilidades dirigidas para que dichas empresas sigan sus propios caminos? ¿Cómo recuperar el atraso de esos modelos de producción y desempeño empresarial en relación con el que se practica usualmente en el mercado o el que se desea practicar? Más aún: ¿cómo la práctica de la recuperación puede pavimentar los caminos que desemboquen en éxitos futuros? ¿Cómo trazar, con la práctica autogestionaria, patrones alternativos y eficaces desde el punto de vista de la producción social, que delimitarían así nuevas fronteras de la acumulación económica contemporánea? ¿Cómo crear y cultivar una práctica de democratización y perfeccionamiento constante de los procesos de toma de decisiones, tornándolos ágiles, eficaces y legítimos? ¿No serían tales prácticas elementos fundamentales para forjar la tan propagada flexibilidad dinámica, decisiva en el sentido de configurar ventajas dinámicas contemporáneas? ¿Tendrá acaso el límite de autogestión, además de las consideraciones políticas y morales, la virtud de rellenar fuentes de eficiencia económica hasta entonces inexploradas? Estas preguntas de fondo están abiertas y envuelven, distinta y articuladamente, formas de propiedad y modos de gestión.

Abordemos un poco más la cuestión de la gestión. La experiencia española con las sociedades laborales –anónimas o limitadas– nos brindó varias lecciones. Por otra parte, constatamos que, en cierto modo,

el caso español mantiene algunas semejanzas con el brasileño, a pesar de haberlo precedido unos quince años. Allí también, víctimas del neoliberalismo, muchas firmas cerraron a partir del final de los años setenta y, en varias de ellas, los trabajadores tomaron las riendas del negocio. Progresivamente, fueron creados mecanismos institucionales que las reconocían en tanto entidad económica (y con derecho a ser protegidas). La legislación que creó las sociedades anónimas laborales (SALES) data de 1986.

Gráfico 1



En nuestra visita a España aprendimos, por ejemplo, que es importante distinguir entre gestión estratégica y operacional, pues indican diferentes órdenes de problemas cuando se piensa en el funcionamiento –a corto y largo plazo– de cualquier empresa ligada al mercado. A esta división puede asociarse también un desdoblamiento de las dificultades que la empresa debe enfrentar en momentos distintos de su trayectoria. Un conjunto de las dificultades que esta experimenta puede, incluso, llegar a caracterizarse como una crisis. Cuando se produce en el corto plazo, se trata usualmente de meras cuestiones de supervivencia, de administrar y decidir sobre todo tipo de dificultades cotidianas y problemas inmediatos. Siendo estas perfiladas, se planea entonces con perspectiva de largo plazo y se coloca en la necesidad de crear bases sólidas que brinden sustentabilidad a la empresa. El simple paso del tiempo aún no constituye garantía del éxito, y las nuevas dificultades pueden eventualmente estimular o configurar una crisis, pero esta vez de otra naturaleza.

Entre las empresas investigadas, encontramos una gran variedad de situaciones que reflejan bien la realidad actual de este tipo de empresas en Brasil. Algunas representan casos típicos de éxitos después de una larga jornada de luchas y dificultades, con mayor o menor apoyo por parte de entes externos a las empresas y mayor o menor grado de flexi-

bilidad en relación con principios que pueden ser considerados ideales para la autogestión. Otras, en tanto, a pesar de seguir más de cerca tales principios, continúan todavía luchando para sobrevivir, funcionando a título precario, y muy por debajo de lo que podría valorarse como patrones aceptables de producción para el contexto actual del mercado. Las personas trabajan por una remuneración más baja (en ocasiones, cerca de la mitad) de lo que paga la misma actividad en el mercado formal, pero lo hacen por absoluta falta de oportunidad y alternativa real, concreta. Nuestros sentimientos fueron de desánimo ante la constatación desnuda y cruda de las dificultades presentadas por una realidad bastante inhóspita para este tipo de empresas; pero después de cierto tiempo, también resulta válido considerar la hipótesis de que acciones de política pública provocan optimismo, por la obstinación con que los más desfavorecidos resisten y buscan conocer y conquistar los caminos de la recuperación y la integración.

Dejando al optimismo prevalecer (¿o será la pasión?) consideramos que, finalmente, si a pesar de tantas dificultades la empresa –y no son pocos los casos– consigue continuar funcionando, aunque precariamente, y disminuir, cuando no eliminar algunos de los problemas que enfrenta, puede obtener resultados bastante expresivos no sólo en el corto plazo sino también en el largo. La política a proponer debe considerar la reducción del desfase de la empresa en relación con lo que se considera el modelo socialmente necesario de desempeño de las empresas, con sus diversos aspectos y funciones. La utilización de figuras³ intenta facilitar una rápida visualización más o menos (im)precisa de ese abordaje, utilizando seis ejes a los cuales corresponden indicadores de desempeño (entre éxito y carencia) de seis elementos o variables estructurales: mercado, crédito, tecnología, gestión, forma de propiedad y participación institucional⁴. Pero ¿cómo evaluar lo que debe ser considerado como un buen desempeño para cada uno de estos elementos? Ello no siempre queda claro. Dependiendo de las respuestas y del intento de responderlas en la práctica, tal vez se pueda o deba pensar en la construcción de otro patrón alternativo de lo que sería ese desempeño socialmente necesario, que tomase más en cuenta las referencias que orientan la constitución de tales empresas; un patrón más próximo a lo que sería necesario socialmente. No obstante, para ello resulta necesario establecer y desarrollar un espacio propio en la vida económica de la sociedad.

Una de nuestras convicciones, que se consolidó en el transcurso de la investigación, consiste en que saber lidiar con la crisis en el corto

3 En tributo a Fernando Fajnzylber, que utilizaba una expresión similar.

4 Al respecto, gráficos 2, 3 y 4 con padrón de figuras y dos empresas investigadas.

plazo de manera legítima, en función de la participación de los trabajadores/propietarios en las diversas instancias de los procesos de toma de decisiones, implica cultivar una especie de musculatura *gestionaria* particular, que puede ser importante para desarrollar principios empresariales dinámicos y más adecuados al funcionamiento de las economías contemporáneas. La noción de autogestión puede ser entendida como un subconjunto de principios de democratización de los procesos de toma de decisión. La democracia del proceso de toma de decisiones está, en este caso, inherentemente asociada a la forma de propiedad colectiva de los medios de producción por parte de los trabajadores, y abre un abanico de posibilidades de acciones y desarrollos. Está en cuestión la legitimidad democrática del proceso de toma de decisiones, especialmente en la medida en que afecta el desempeño de la empresa en el corto y largo plazo, como cuando se establece el usufructo de economías de confianza.

Por ello mismo, ¿cabe indagar en qué situaciones es posible recurrir a una especie de gestión profesional sin herir los principios de legitimidad democrática del proceso de gestión de este tipo de empresas? Se trata de una cuestión no resuelta, o resuelta precaria y provisoriamente, en el ámbito de gran parte de las empresas que visitamos; pero existen indicios de que están entrando crecientemente en la pauta de decisiones estratégicas a tomar. Un ejemplo simple de los problemas a enfrentar: un trabajador de base de la fábrica –un soldador, por ejemplo– puede no ser competente y no tener interés en calificarse para tomar decisiones en otras áreas de la empresa, que posiblemente incluirían un conjunto de factores más complejos y difíciles de dominar (al menos, por él). Sin embargo, parece que esta cuestión está inherentemente asociada al éxito pues, en la medida en que la empresa crece en tamaño, su estructura organizacional y productiva se torna más compleja y, por más que no se desee, se torna cada vez más difícil participar de todos los procesos de toma de decisiones en cada momento.

Esta última indagación nos coloca claramente frente a la necesidad de precisar mejor, tal vez inclusive con alguna flexibilidad, lo que se entiende por democracia, en el sentido de una gestión democrática. Lo que parece así naturalmente conclusivo se debe a que los procesos de toma de decisión mejor informados y con la participación de personas calificadas para hacerlo traen mejores resultados. *Bien informados* significa estar aptos para responder a un conjunto diversificado de cuestiones que afectan a la empresa, muchas de ellas provenientes del ámbito exterior; utilizando, no obstante, estas cuestiones para examinar las referencias inherentes a la naturaleza –colectiva y solidaria– de la empresa. Estar calificado técnicamente para acciones y toma de decisiones implica que ciertas funciones sólo puedan –o tal vez sólo deban– ser desempeñadas por trabajadores pertenecientes a la naturaleza intrín-

seca de la empresa; es decir: cooperados o asociados. En tanto, como dijéramos, muchas veces esos trabajadores no tienen más aptitudes o calificaciones, quedando la alternativa entre optar por la formación de algunos de ellos –los que tengan mayor tendencia o deseo– o contratar profesionales externos que, es de desear, estén sintonizados con los propósitos de la empresa.

La decisión sobre la asignación de recursos disponibles, especialmente de la capacidad de trabajo y la respectiva remuneración, así como sobre la repartición de los resultados líquidos de la empresa, es otra cuestión de base fundamental para definir los rumbos de la empresa. Proveer remuneración similar para las actividades productivas de todos los trabajadores resulta más fácil cuando las empresas son de menor capacidad, y las tarifas de todos los trabajadores más o menos homogéneas. En cambio, cuando se tienen procesos de producción social más amplios y complejos, es muy difícil –si no imposible– mantener el principio de la igualdad de remuneraciones. En el ámbito mercantil en el que actúan, parece inevitable que a las actividades diferentes –en términos de complejidad, exigencia de calificación, dispendio de energía, grado de peligrosidad, etc.– deban corresponder remuneraciones diferentes. Aún más en las empresas autogestionarias que están encaminándose hacia esa lógica, aunque cuidando de no permitir distorsiones que provoquen mayores tensiones en el ambiente de trabajo.

La buena distribución de las remuneraciones por las actividades de trabajo y del valor a ser atribuido a las cuotas-partes son cuestiones importantes para brindar estabilidad a la trayectoria de recuperación y posible crecimiento. En primer lugar, no pueden existir disparidades de remuneraciones en el interior de la empresa que provoquen sentimientos de animosidad entre sus integrantes. Encontramos variaciones máximas en la franja próxima de 1:6 (uno a seis), y el artificio de la contratación ha sido, hasta cierto punto y en la mayoría de los casos, utilizado para *contornear* esa norma. La remuneración de cada trabajador no debe, por tanto, ser tan baja como para estimularlo a buscar un puesto de trabajo formal⁵, probablemente como empleado asalariado de una empresa capitalista cualquiera, próxima, en la misma región. Por otro lado, las remuneraciones de estos trabajadores no pueden ser tan altas, al punto de fomentar las eventuales distorsiones de remuneración en el interior de la empresa pues, en extremo, ello puede afectar la rentabilidad del negocio en sí, en la medida en que disminuyen las

⁵ Existiendo cartera profesional asignada, ello aún continúa siendo un referencial de socialización fortísimo para dichos trabajadores.

ganancias o excedentes que deben revertir al fin del período para todos los trabajadores propietarios, cooperados y asociados.

Como puede observarse, definir el resultado líquido de la empresa, los excedentes en el caso de las cooperativas, y en particular qué hacer con ellos son también puntos de destacada importancia para este nuevo tipo de empresa. Dos tendencias se contraponen. La primera es la de que las remuneraciones más modestas para los cooperativizados a lo largo del año pueden ser compensadas con el reparto de excedentes más significativos al final del período (lo que correspondería a la ganancia líquida anual o los resultados a distribuir en una empresa capitalista normal). De hecho, este condicionante queda realizado por la naturaleza de la empresa autogestionaria y por la contraposición de los intereses tanto de corto como de largo plazo. De otro lado, como en cualquier empresa enfocada a la actuación de los mercados capitalistas, la trayectoria de máximo crecimiento está asociada a la mayor tasa de reinversión, lo que implica menor distribución de ganancias o, en su caso, de excedentes. Algunas empresas preestablecen un porcentaje fijo de los excedentes para ser distribuido anualmente y/u otro porcentaje para ser reinvertido.

Aún en el mismo ámbito aparece la cuestión de las cuotas y la determinación de su valor. Este punto fue uno de los que presentó una resolución más diversa entre las empresas de la muestra. Los dos extremos del problema son: de un lado, valores de cuotas bastante reducidos o casi insignificantes que hacen que la salida de un trabajador de una cooperativa, después de mucho tiempo de trabajo, no le permite retirar un valor mínimamente significativo y que pudiese hacer las veces de paga o recompensa por el tiempo de servicio. No sólo eso, tal procedimiento hace que nos aproximemos al llamado principio de la libre adhesión, dado que el monto financiero deja de representar cualquier barrera expresa para que un trabajador se convierta en cooperado, indistintamente del tiempo de trabajo u otro mérito que se quiera establecer como exigencia para la adhesión. Por oposición, las cuotas cuyos valores fueron establecidos en niveles más elevados hacen que el derecho a ellas funcione como si fuese una jubilación para un trabajador que se retira de la cooperativa. El problema reside en que tal valor elevado funciona muchas veces como un incentivo para que el trabajador se retire de la cooperativa con anterioridad al tiempo que correspondería a una posible jubilación.

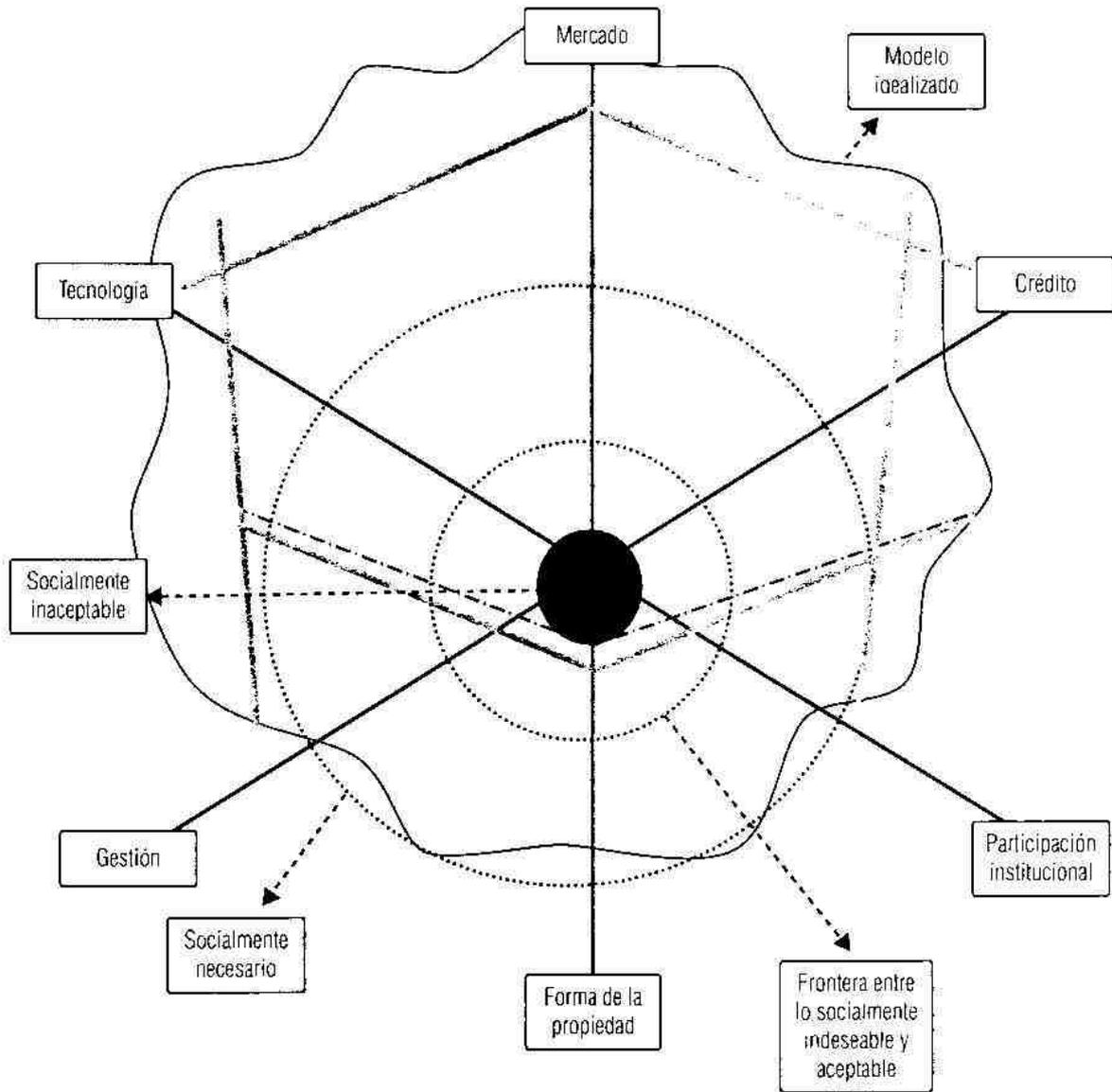
Para concluir, cabe aún hacer algunas observaciones y recomendaciones, aunque todavía haya espacio para profundizar y perfeccionar los resultados apuntados. Además, esa es precisamente nuestra primera conclusión: que este trabajo debe continuar de modo que sus resultados sean más ajustados, relevantes y operativos. Una segunda conclusión

es que es necesario escapar de las trampas legales anteriormente montadas, pues la ley de las cooperativas brasileñas no reconoce como distintas estas empresas autogestionarias, dificultando así la formulación de políticas públicas específicas. Por otra parte, la ley en vigor ya tiene grupos (de intereses) beneficiados, que son fuertemente representados en la cámara legislativa federal, impidiendo su alteración y/o adecuación. Tal vez fuese el momento de discutir la formación de un nuevo ente económico con función social específica, a semejanza de lo que hizo España en los años ochenta. Desdoblando lo anterior para una tercera conclusión, al encontrar que las situaciones encontradas son muy diversas tanto en términos cuantitativos como cualitativos, estamos convencidos de que la eficacia de una política pertinente aumentará en la medida en que se simplifique lo más posible el conjunto de reglas a legislar –además de ser sólidas y legítimas, naturalmente–, de modo que permitan suficiente flexibilidad para el trato que cada caso exigirá. En este espíritu sugerimos preliminarmente, considerando el escenario de que la legislación debe limitar tanto la proporción máxima entre trabajadores cooperados o asociados como de trabajadores contratados permitida, podría no herir el espíritu de estas empresas autogestionarias, que dicha relación sea de 1:1 (uno a uno). Del mismo modo, debe ser tratada la relación entre la propiedad de los trabajadores y de agentes externos a ella (capital privado o participación pública), garantizando siempre la mayoría (50% + 1) para la propiedad de los trabajadores.

Una cuarta y general conclusión tiene que ver con el sentido de la política, que debe ser eficaz para estimular y facilitar el movimiento de las empresas de una posición más próxima del mínimo socialmente aceptable en dirección a los modelos socialmente necesarios vigentes en la economía para cada uno de los elementos estructurales del segmento. Aquí el concepto de socialmente necesario tendría, entonces, un doble significado o naturaleza: tanto la de ser un modelo vigente de producción social, o estado del arte, como la de volver intrínsecamente la atención hacia una demanda social, algo que resulta necesario socialmente⁶, y por tanto, debe ser valorado de manera no mercantil.

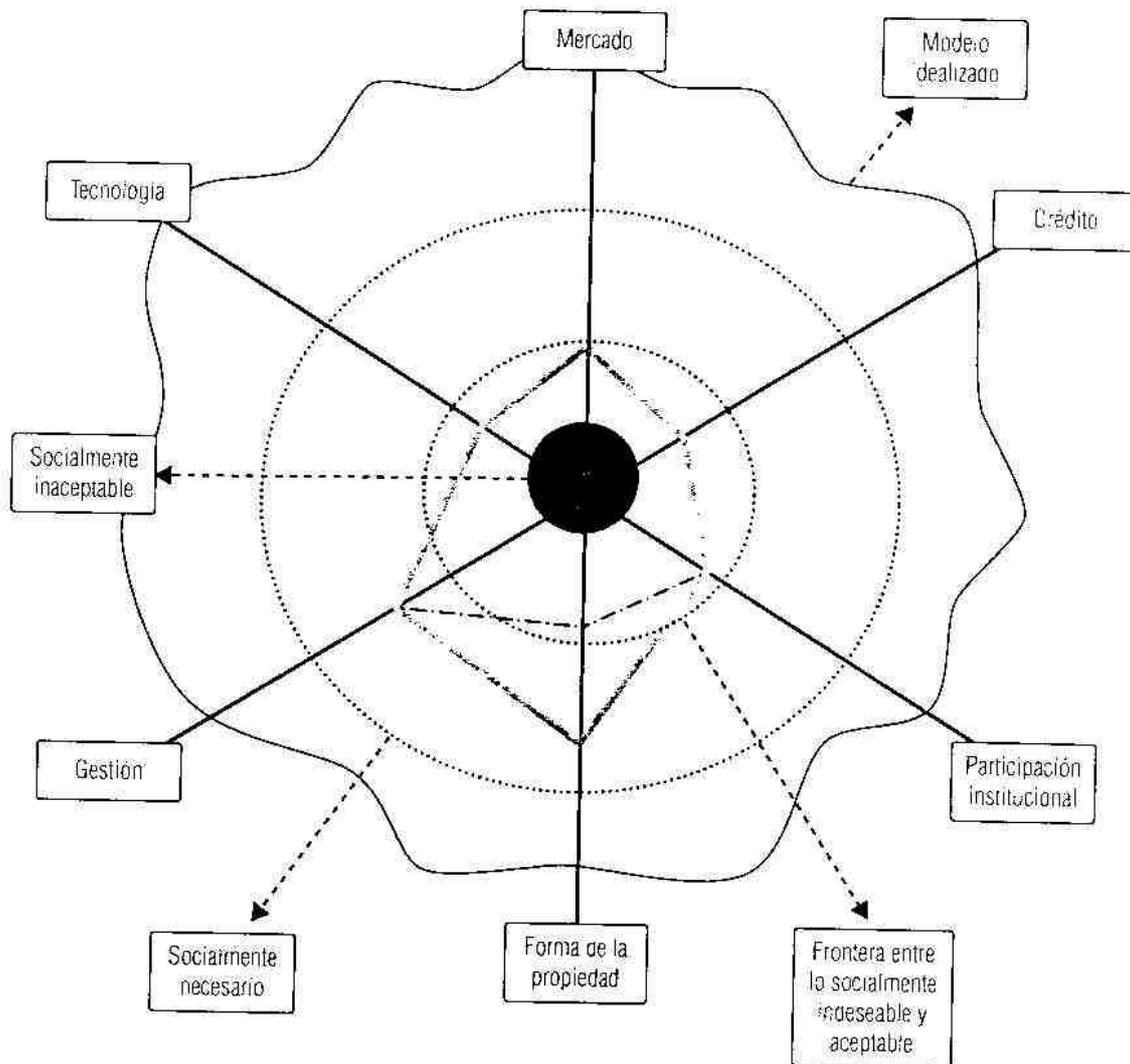
⁶ En *La economía política del crecimiento*, Baran y Sweezy (1967) confundieron estas dos naturalezas del concepto de *socialmente necesario*.

Gráfico 2
Figura de las empresas autogestionarias
Modelo empresarial



- Representa la forma de propiedad de los activos empresariales.
- Representa la forma de propiedad de los trabajadores asociados.

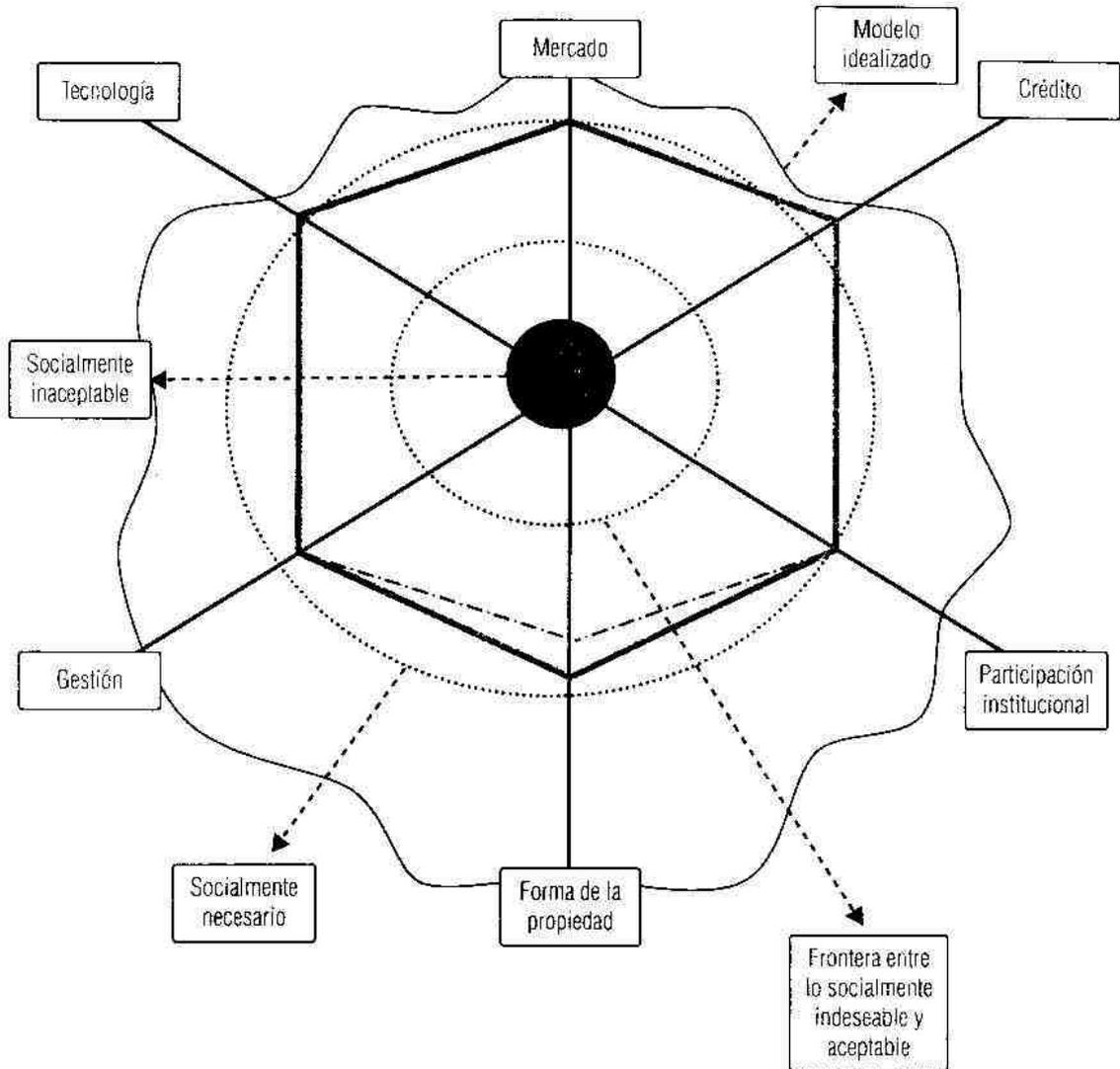
Gráfico 3
Figura del EAa



----- Representa la forma de propiedad de los activos empresariales.
 - - - - - Representa la forma de propiedad de los trabajadores asociados.

La Cooperativa asume una herencia muy pesada en su constitución, quedándose con todo el pasivo laboral de la antigua empresa. Iniciaron las actividades con la deuda proveniente del antiguo propietario, que después desaparece. También con una deficiencia crónica de crédito, en especial de capital circulante. La maquinaria es más antigua, con más de cincuenta años, y las mejores máquinas fueron embargadas debido a las deudas vencidas. Incluso, la única computadora de la empresa fue retirada. Se reinstaló a algunos pocos trabajadores, quienes resisten y proponen fórmulas para su recuperación. En cuanto a la forma de propiedad, los activos son de la Cooperativa, aunque los compromisos de los activos son embargados judicialmente. No todos los trabajadores asociados desempeñan tareas en la empresa.

Gráfico 4
Figura del Eap



- Representa la forma de propiedad de los activos empresariales.
- Representa la forma de propiedad de los trabajadores asociados.

Se trata de una empresa en recuperación que alcanza niveles objetivos de superación de las crisis, desarrollando condiciones de innovaciones tecnológicas, mercado, forma de propiedad y gestión a partir de la participación institucional y el acceso al crédito significativo para la viabilidad a largo plazo. Ha creado una fórmula de organización en 2º grado, una Central de Cooperativas, que internaliza las necesidades del proceso productivo y el acceso al mercado. Su resultado es un indicador altamente positivo para el éxito definitivo de las empresas de autogestión. Resulta importante destacar que, a pesar de la forma de propiedad –que está dividida entre asociados y empresarios– existirán disposiciones estatutarias y procedimientos establecidos para asociados de los empresarios en un periodo de hasta tres años.

BIBLIOGRAFÍA

Baran, P. y Sweezy, P. 1967 *La economía política del crecimiento* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Tauile, J. R. 1989 "Novos padroes tecnológicos, competitividad industrial e bem estar social: perspectivas brasileiras" en *Revista de Economía Política*, N° 3, julio-septiembre.

GREGORIO VIDAL*

GLOBALIZACIÓN, EMPRESAS TRANSNACIONALES Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Durante años, el estudio del papel de la inversión extranjera directa (IED) y las empresas transnacionales (ETN) en las economías atrasadas o en desarrollo se realizó a partir de las ideas o propuestas analíticas de la teoría convencional del comercio internacional. Según esta propuesta, el comercio internacional que una determinada economía realiza, en tanto se funda en productos en los que existe una ventaja comparativa, constituye un medio que propicia el desarrollo. Los intercambios comerciales permitirían disminuir las disparidades entre las naciones y, al incluir al conjunto de la economía mundial, reducirían la distancia entre pobreza y riqueza. De acuerdo con dicha perspectiva, el libre comercio es una condición del desarrollo.

A partir de esta idea, se consideró que los flujos de capital hacia los países menos desarrollados, en los que se razonaba había escasez, y la difusión de la tecnología asociada al traslado del capital permitirían reducir las disparidades en la economía mundial y avanzar hacia

* Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Iztapalapa). Doctor en Estudios Latinoamericanos (Ciencias Políticas) por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores.

la convergencia en los niveles de ingreso entre las diversas economías. Recientemente, se ha insistido en la difusión de la tecnología y el desarrollo de capacidades de innovación como unos de los principales beneficios de los movimientos internacionales de capital. Se postula que, en condiciones de libre mercado, la tasa global de progreso técnico define en el largo plazo la cuantía del crecimiento, cuyos ritmos tienden a ser análogos, propiciando niveles equivalentes de ingreso.

Sin embargo, en el largo plazo no se ha producido un proceso semejante. Por ejemplo, en el año 1900, el PIB por habitante en los seis mayores países de América Latina (AL) equivale al 33% del promedio de 16 países que constituirán la OCDE¹. En 1987, la cifra es de 28%, con una tasa de crecimiento del PIB per cápita de 1,8. En los países de la OCDE, el crecimiento fue de 2,0 (Madison, 1992: 14).

La convergencia en los niveles de ingreso parece prosperar entre los países miembros de la OCDE considerados en esta comparación. No se trata de una convergencia monotónica, sino producto del comportamiento de las economías posterior a la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de los años ochenta (Madison, 1992: 17). Es en la denominada edad de oro de la posguerra, con la sustantiva limitación de los movimientos internacionales de capital, cuando las economías desarrolladas tienen mejor desempeño y se produce esta convergencia. No obstante, a pesar del crecimiento de las economías en desarrollo, no existe un acercamiento de los niveles de ingreso medio con los obtenidos en el mundo desarrollado.

Una vez que se produce la desaceleración en la economía mundial, se configura y presenta la crisis de la deuda externa, seguida por programas de ajuste y cambio estructural basados en propuestas de liberalizar el comercio internacional y los movimientos internacionales de capital; se acentúan las divergencias en el crecimiento del ingreso entre diversas zonas de la economía mundial y al interior de algunas de estas. Las tasas de crecimiento del producto per cápita entre diferentes regiones de países en desarrollo tienden a dispersarse y son menores que el comportamiento medio mundial y las que experimentan los países de la OCDE y algunos otros desarrollados (Ibarra, 2005: 10). En AL, el producto por habitante tiene un crecimiento medio anual del 0,91% en el período de 1973 a 2001; en África, del 0,19%; mientras en Europa Occidental y Estados Unidos es del 1,88 y 1,84%, respectivamente. En el mundo en desarrollo, la excepción es China, seguida por India. En el mismo período, China tiene un crecimiento anual del PIB por habitante

¹ Los países de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE.UU., Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Japón, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza. Los de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

del 5,32%; vale decir, 3,7 veces mayor que el promedio mundial. El crecimiento de India es del 3,01%.

El dominio creciente de las ideas neoliberales, con el recurso de la eficacia a partir de la operación de los mercados, no produce altas tasas de crecimiento económico ni procesos de convergencia entre las economías. La crítica realizada en su momento a la teoría del comercio internacional fundada en las ventajas comparativas mantiene su vigencia para explicar lo limitado del impacto positivo de la libre movilidad de capitales, y en particular de la IED como factor de desarrollo en los países atrasados. A propósito del intercambio externo, se ha observado lo siguiente:

No ha propiciado ninguna igualación en la remuneración de factores. Bien al contrario, actúa haciendo posible la concentración del ingreso a favor de los países industrializados, mediante el deterioro a largo plazo de los términos de intercambio de los países especializados en la exportación de materias primas (Furtado, 2000: 236).

Se trata de ideas discutidas desde fines de la década del cuarenta y principios de los cincuenta, que incluyen el problema de la pérdida de dinamismo de la demanda de productos primarios en los mercados internacionales (Prebisch, 1996; Nurkse, 1953). Como también lo es el análisis de las estructuras de precios en el comercio internacional, que considera procesos asimétricos y finalmente el deterioro de los términos de intercambio (Prebisch, 1996; Singer, 1950; Myrdal, 1956).

Sobre la inversión extranjera, es posible sostener: no involucra inevitablemente difusión del progreso técnico; no implica aumento en la diversificación de la economía; no se articula necesariamente con un amplio conjunto de actividades económicas en el país en el que se asienta; reclama el pago de utilidades, patentes, uso de marcas y otros servicios que merman el excedente acumulable; y en ningún caso constituye la parte medular del proceso de formación de capital.

ASIMETRÍA Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL

La experiencia histórica revela que las relaciones económicas entre países establecidas a partir de la expansión de las relaciones mercantiles y el proceso de acumulación de capital son asimétricas. La expansión mundial del comercio inglés enfrentó a poderes coloniales y, en cierto momento, se recubrió de las ideas del libre comercio. Existen países dominantes frente a países y regiones dominados. El colonialismo es un hecho aún presente en la primera parte del siglo XX.

En el siglo XIX, el apogeo del libre cambio en Europa se produce de 1866 a 1877 y forma parte de un período más amplio en el que

dominan las políticas comerciales liberales. Sin embargo, en parte de esos años, de 1870 a 1873, comienza la llamada *gran depresión europea* (Bairoch, 1999: 69). El dominio de las políticas comerciales liberales formó parte del proceso que condujo a la gran depresión europea de aquel momento. Sin embargo, la dominación del libre cambio no evitó que existiera una pronunciada declinación del comercio exterior. Para varios países, la salida de la crisis se asoció a la ejecución de políticas proteccionistas; en particular, la protección con tarifas a las importaciones de diversas actividades productivas (Bairoch, 1999: 70-71). En adelante, el libre cambio sería la política pregonada por la mayor economía de la época, el Reino Unido, mientras que otras economías de Europa, pero también de Asia y América, que avanzaron al desarrollo practicaron el proteccionismo y un proyecto de industrialización fundado en la ampliación de su mercado interno. En la parte final del siglo XIX, se producen varias experiencias de una amplia gestión estatal de la economía, con proyectos de industrialización dirigidos o impulsados desde el Estado en varios países. Se verifica el fenómeno de la industrialización forzada, con el recurso del crédito bancario y los bancos de inversión funcionando con reglas y objetivos precisos o bajo la dirección estatal (Gerschenkron, 1970: 75). El estudio de estas experiencias permite concluir que los países alcanzan el desarrollo a partir de medios propios.

Teniendo en cuenta la historia y el vínculo entre la evolución del pensamiento económico y la alternancia de períodos de estabilidad e inestabilidad en la dinámica de largo plazo de las economías capitalistas, De Bernis examina la cuestión del liberalismo. Presenta y analiza la evidencia histórica a partir de la cual es posible sostener que el liberalismo cobra fuerza en el terreno de las ideas, pero también en el de la política económica y la acción de ciertos actores sociales en los momentos caracterizados por la inestabilidad (De Bernis, 1997). Se trata de una fuerza o propuesta del país o países dominantes. También lo es de los sectores del capital que se están fortaleciendo en medio de las crisis estructurales con los diversos procesos que las mantienen o profundizan.

El liberalismo avanza como discurso y política de fuerzas emergentes que buscan imponer sus intereses, precisamente a partir del poder que han comenzado a desarrollar o logrado mantener, cuando se está desarticulando un modo de reproducción de las relaciones económicas y se impone la inestabilidad. El hecho se presentó a comienzos del siglo XIX, durante los años 1866 y 1890, en el período que media entre las dos guerras mundiales, y desde los años ochenta una vez que, hacia fines de los sesenta, comenzó a saltar hecho añicos el sistema monetario internacional bajo la presión de los desequilibrios de las balanzas y la abundancia de la liquidez resultante. El predominio del liberalismo no produce

desarrollo, y su dominación puede ser compatible con bajas tasas de crecimiento económico y un débil proceso de formación de capital.

Mantener una absoluta libertad en los movimientos de capital, permitir la incursión en las economías de capitales del exterior sin restricción alguna, establecer las condiciones para que el capital extranjero pueda desempeñarse apenas relacionándose con actividades propias de la economía a la que llega y en base a leyes y ordenamientos legales por fuera del territorio al que se dirige, es establecer las condiciones para que no se produzca el desarrollo.

GLOBALIZACIÓN Y HEGEMONÍA ESTADOUNIDENSE

Las transformaciones de la economía y la sociedad en los últimos años incluyen campos muy diversos. Existen actividades económicas en las que se produce una importante incursión de capitales privados, como es el caso de la telefonía. Pero también se desarrollan nuevas actividades productivas en las que proliferan múltiples empresas, por ejemplo, la informática. Además, hay procesos de internacionalización del capital, surgen firmas con una gran capacidad de crecimiento y varias de ellas tienen sus matrices en países distintos a EE.UU., Inglaterra, Alemania, Francia o Japón.

Gran cantidad de corporaciones realizan sus mercancías en el mercado mundial. Existen cadenas de empresas de consumo que tienen puntos de venta, franquicias o licencias en varios países y cuentan con estrategias de comercialización definidas como globales: los refrescos embotellados, la ropa deportiva, la comida rápida, los automóviles, por mencionar algunos. También se enfatizan las nuevas condiciones en los mercados financieros, con operaciones continuas en tiempo real y firmas que se desplazan a diversos puntos del planeta. Son menciones para subrayar la nueva conformación de la economía mundial, en la que se van imponiendo las tendencias a la internacionalización. Entre los países miembros de la OCDE, el comercio internacional crece más rápido que la producción nacional (Boyer, 1997). En el período 1993-2002, de acuerdo con estimaciones del FMI, el comercio mundial crece a una tasa anual del 7,3%, mientras el PIB aumenta anualmente un 3,6% (IMF, 2001). En tanto, durante 1996-2000, cuando mayor es el incremento de las corrientes de IED, el comercio mundial crece a una tasa del 3,6% y el PIB al 1,3% (UNCTAD, 2005: 14). En los años siguientes, la preeminencia de las actividades exportadoras en la lógica de funcionamiento de las ETN se observa con mayor fuerza dado que, ante la caída del producto mundial en 2001, existe una mayor contracción del comercio mundial. En ese año, el PIB decrece en 0,8 % y el comercio mundial en 3,3%. En los próximos años, se produce una recuperación del producto y un mayor incremento del comercio exterior mundial (UNCTAD, 2005: 14).

Las corrientes internacionales de capital tienen un ritmo de crecimiento aún mayor, incluyendo la IED. El monto de los recursos que se mueven en los mercados financieros internacionales no tiene relación con el financiamiento del comercio internacional y de la formación de capital. Los flujos financieros son varias veces más importantes que los recursos involucrados en las exportaciones de bienes y servicios, como también los fondos colocados en los mercados privados son mucho más importantes que las reservas de los bancos centrales (Boyer, 1997; Chesnais, 1997). En el período 1991-2000, el crecimiento de las corrientes de IED es muy superior al del producto y comercio mundial. También son mayores los incrementos de los activos de ETN en el extranjero (UNCTAD, 2005). En 2001, cuando hay contracción del producto, la reducción en los flujos internacionales de capital es mayor. La reducción de los flujos de salida de IED fue del 40,9%. La debilidad de las mayores economías y los problemas asociados a las dificultades en los mercados financieros explican esta contracción, que revela la significación de las actividades internacionales de las grandes firmas, pero también su conexión con los mercados financieros para hacer posible su expansión.

Este conjunto de hechos se presentan como parte de una argumentación para sustentar la existencia de una economía y una sociedad que viven en la era de la globalización. Son elementos utilizados para sostener la necesidad de mantener la apertura de las economías y eliminar toda restricción a los movimientos internacionales de capital. Sin embargo, como se destacó, la dinámica de la internacionalización depende del estado que guardan algunas economías. La internacionalización es jerarquizada y existen economías que influyen grandemente en su dinámica. La matriz de las ETN está en un reducido grupo de países, y desde ella se toman sus principales decisiones. Los mercados bursátiles, los inversionistas internacionales y aun los bancos transnacionales se concentran en pocas economías. El peso de EE.UU. no se reduce a contribuir con la quinta parte del producto mundial. Mayor es su significación en materia de ETN y mercados financieros (Vidal, 2003).

Globalización es una palabra que tiene muchos usos y sirve para calificar procesos muy diversos. Su origen se encuentra en la literatura sobre las firmas multinacionales y se refiere a un dato particularmente significativo para algunas de estas corporaciones: la mundialización de la demanda. La noción de globalización vinculada a la expansión de las ETN ha tenido y tiene variadas definiciones, entre las que se destacan cuatro (Boyer, 1997). La primera, aportada por Théodore Levitt en 1983, la entiende como la convergencia de los mercados en el mundo entero. Boyer concluye que el término se aplica principalmente a la gestión de las multinacionales y concierne a los intercambios interna-

cionales. Se trata de un proceso y propuesta situados en el espacio de las grandes corporaciones y su despliegue hacia el exterior.

La segunda definición se refiere a la investigación y el desarrollo, el financiamiento de la inversión y el reclutamiento de personal a escala mundial realizado por las firmas multinacionales. En el tercer caso, la globalización designa al proceso por el cual las firmas multinacionales modifican, de acuerdo con sus intereses, las reglas del juego previamente impuestas por los estados-nación. Se constituyen en gestoras de la macroeconomía y actúan en el terreno de la política económica.

La cuarta definición establece que existe la emergencia de una economía globalizada, en la cual las economías nacionales se están descomponiendo para ser nuevamente integradas o articuladas a partir de un nuevo tejido o sistema de transacciones que operan inmediatamente en el plano internacional y con el predominio de las firmas multinacionales. La irrupción de nuevas instituciones regionales o urbanas conectadas entre sí es un dato del proceso, pero a partir del tejido creado y gestionado por las ETN. Existen hechos que no se corresponden con las ideas asociadas a estas definiciones. Las diversas nociones de globalización conciernen a proyectos y modos distintos de desarrollarse de grandes corporaciones en medio de un discurso liberal que no cesa a partir de estados nacionales y en los que hay estructuras de decisión altamente jerarquizadas.

La jerarquía y asimetría en la organización de la economía mundial no desaparece. Como tampoco la acción de los gobiernos para impulsar tratados bilaterales de inversión y acuerdos de libre comercio, dotar de mejores condiciones a ciertas ETN y dictar medidas que impidan el fortalecimiento de otras firmas. La globalización real incluye el fortalecimiento de una potencia militar, EE.UU., que no duda en realizar acciones unilaterales para defender los intereses de sus ciudadanos.

Estados Unidos es, como Gran Bretaña lo fue en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, la potencia militar en el planeta. Sin embargo, en el caso de esta última, la fuente de ese poder era la armada, mientras que EE.UU. lo funda en su fuerza nuclear y aérea (Hobsbawn, 1999). El hecho sin duda remite a una distancia entre EE.UU. y otros países del Grupo de los 7 en ramas de la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Desde esta diferencia, se han estado construyendo otras cuyo peso es creciente y que ponen de manifiesto la condición de protagonista del Estado de ese país. Estados Unidos es un imperio ideológico; tiene una propuesta para organizar el mundo a su imagen y semejanza, a la manera que la tuvieron la Revolución Francesa y la Unión Soviética (Hobsbawn, 1999: 10).

Hacia el final de los años noventa, el presidente y consejero delegado de Disney afirma: "El entretenimiento americano proporciona multi-

tud de posibilidades individuales, elección individual y expresión individual. Eso es lo que la gente quiere en todas partes" (Martin y Schumann, 1998: 23). Existe una capacidad –y las corporaciones que lo hacen posible– de volver universal el modo de vida estadounidense. Estados Unidos es *la primera sociedad global de la historia*, "global porque ella es la que comunica la mayoría y la única que ha sido victoriosa en volver universal su manera de vida, sus técnicas, sus producciones culturales, sus modos y sus modelos de organización" (Mattelart, 1997: 85). El 65% de las comunicaciones mundiales se originan en EE.UU. (Mattelart, 1997) y, en años recientes, los corporativos estadounidenses del entretenimiento y la información han crecido aumentando los niveles de concentración en esas ramas y creando las infraestructuras que les permiten inundar bajo mejores condiciones al planeta con sus producciones.

Al antiguo intervencionismo del gobierno estadounidense, que consideraba al continente americano como su territorio, se agrega una concepción y tarea, esta sí de carácter global: la vigilancia y control en el conjunto del planeta. El gobierno de EE.UU. tiene la misión de combatir a las nuevas amenazas para la estabilidad: el terrorismo y el narcotráfico. Pero también, y con métodos equivalentes, defiende en todo el planeta la democracia, siempre asociada a la defensa de los intereses de sus corporaciones. En las condiciones actuales, con las propuestas de globalización de grandes empresas, estamos frente a un mundo unipolar construido desde el poder del Estado y las grandes corporaciones con dominación financiera de EE.UU.

IED Y ETN EN AMÉRICA LATINA: LOS LIMITADOS APORTES A LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL

Durante los años noventa, se registra el mayor crecimiento de la IED del último medio siglo. La mayoría de los flujos proceden de EE.UU. y varios países de la Unión Europea. En conjunto, explican algo más del 70% del total acumulado hasta 2004, sin grandes variaciones en los noventa. El patrón de crecimiento de la IED desde la segunda mitad de los noventa incluye de manera dominante compañías con matriz en EE.UU. y la Unión Europea. La reducción de los flujos de IED corre a cuenta de las empresas con matriz en Japón, que en 1990 tenían el 11,7% del total acumulado de IED y en 2004 tienen el 4,8.

Cuadro 1
América Latina. IED y formación bruta de capital, 1992-2004

Años	Porcentaje	
	Entrada*	Salida**
1992-1997	14,0	1,6
1998	16,7	4,3
1999	14,2	1,9
2000	14,3	0,2
2001	20,8	4,2
2002	15,4	2,3
2003	12,9	3,2
2004	15,5	3,9

Fuente: UNCTAD (2004; 2005).

* Porcentaje de la IED que ingresó a América Latina en relación con la formación bruta de capital.

** Porcentaje de la IED que egresó de América Latina en relación con la formación bruta de capital.

Las empresas con matriz en AL no tienen una participación importante en los flujos de salida de IED; en 2004, es apenas del 3,8%. América Latina es más importante como destino de IED. En 2001, el 10,1% del total acumulado de IED tiene por destino AL, mientras en 2004 alcanza el 8,2. En ese mismo año, el acumulado ingresado a la región es de 730 mil millones de dólares. Desde 1995, hay años en los que los flujos de entrada de IED son cuantiosos. Se destaca el período 1999-2001, con ingresos de 295 mil millones de dólares, equivalentes al 40% del total acumulado hasta 2004.

La entrada de importantes cantidades de IED incrementa el peso de esta en la formación de capital. No obstante, la mayoría de los recursos utilizados procede de fuentes internas. En el período 1992-1997, los ingresos de IED en AL equivalen al 14% de la formación de capital. En los años siguientes, no se observa una variación importante en este indicador, como puede apreciarse en el Cuadro 1, salvo en 2001, cuando los ingresos de IED a la región son equivalentes al 20,8% de la formación de capital. Pero en ese año gran parte del ingreso de IED se utilizó en la adquisición de algunas empresas, como en el caso de la compra de Banamex por parte de Citigroup, que involucró 12.500 millones de dólares.

La IED que ingresa a AL se destina en cantidades importantes a la compra de empresas. Las transnacionales participan en la privatización de las grandes empresas de servicios públicos y en la compra de bancos y otras compañías (Vidal, 2001; 2004). El ingreso de IED a los

países de AL es parte de un proceso de disputa de mercados en el que el signo dominante no es el crecimiento de la capacidad de producción.

Los datos sobre el peso de los flujos de IED en la formación de capital hacen posible sostener que la realización de inversiones en el extranjero es un componente relevante de la acumulación, en particular en algunas ramas y actividades. Pero también permiten sustentar la tesis de que las fuerzas principales de la formación de capital son de origen interno. Las economías con mayor capacidad de acumulación y mayor profundidad y ampliación de sus sistemas de crédito (EE.UU. y algunas de la Unión Europea) son las que encabezan el desplazamiento hacia el exterior de las empresas para comprar o establecer unidades de producción.

La IED demanda pagos por uso de tecnología, dividendos y utilidades que han de realizarse en moneda extranjera. Con ello, se presiona la balanza de pagos y se merma aún más la contribución neta de estos capitales al proceso de formación de capital. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los pagos por dividendos y utilidades a la IED en el período 1990-1996 ascienden a 75.937 millones de dólares, lo que equivale al 51,1% de la IED que ingresó durante el mismo lapso. De 1995 a 2004, el pago por concepto de utilidades a la IED es igual al 38,5% del ingreso durante esos años. Como se observa en el Cuadro 2, es notorio que en el período 2002-2004, cuando desciende el ingreso de IED, crece el pago de utilidades. En 2004, se reporta por este medio un pago equivalente al 73,1% del ingreso de IED a la región.

Cuadro 2

América Latina. Pagos por utilidades y dividendos a la IED, 1990-2004 (miles de millones de dólares)

Años	Utilidades	Ingreso de IED	Utilidades/IED (%)
1990	7,1	7,8	91,0
1991	7,1	12,4	57,3
1992	7,9	14,2	55,6
1993	10,0	13,2	78,0
1994	14,0	27,8	48,9
1995	15,0	29,8	49,0
1996	15,0	43,4	35,5
1997	20,0	65,2	30,8
1998	21,0	72,1	29,0
1999	17,0	86,5	19,9
2000	23,0	76,9	30,4
2001	20,0	69,1	28,8

Cuadro 2 - continuación

Años	Utilidades	Ingreso de IED	Utilidades/IED (%)
2002	17,0	44,5	38,7
2003	21,0	34,9	61,0
2004	28,8	39,4	73,1

Fuente: Elaboración propia en base a información de CEPAL (2005).

Estudios recientes de la UNCTAD destacan que, no obstante la reducción en las corrientes de IED, los pagos por concepto de tecnología, que en su mayoría se efectúan al seno de las propias ETN, se mantuvieron estables (UNCTAD, 2003). Las mayores economías de la región son las que contribuyen con la porción principal de estos pagos, que son parte del proceso por el cual las economías de AL están realizando transferencias netas de recursos al exterior desde 1999. Lo trasladado en el período 1999-2004 suma 157.900 millones de dólares. De 1980 a 2004, AL es una región con transferencias netas de recursos al exterior por la cantidad de 104 mil millones de dólares.

Los cambios realizados en los países de AL para atraer IED son notables. Se han firmado gran cantidad de tratados bilaterales de inversión con varias de las mayores economías, entre los que se destacan los acordados con EE.UU. No obstante, los datos revelan que la mayor parte del proceso de inversiones descansa en recursos propios. La IED ingresa en cantidades importantes para adquirir empresas en operación, y demanda pagos sustantivos por sus capitales, por el uso de tecnología y marcas aun en el caso de filiales, con lo que presiona la balanza de pagos y propicia el desarrollo de la acumulación con dominación financiera.

CONCLUSIONES

La economía mundial se organiza jerárquicamente, considerando relaciones asimétricas. Las corrientes internacionales de capital se comportan según este patrón. La IED se origina en un reducido grupo de países desarrollados, pero también son países desarrollados el principal destino de estos recursos. Sin embargo, es cierto que algunos países en desarrollo cobran importancia como destino de IED a partir de la implantación de filiales y el crecimiento del comercio entre matriz y filiales de las corporaciones transnacionales. Como se destacó en el texto, la experiencia histórica muestra que el crecimiento sostenido por plazos largos sólo se logra con recursos propios. Actualmente, no obstante el crecimiento de la IED, la mayor parte de la formación de capital tiene su origen en recursos propios.

En AL, dejar que la acumulación se desenvuelva según los intereses de las ETN con dominación financiera no permite el crecimiento económico vigoroso en plazos largos. La formación de capital es débil y la economía debe operar sobre la base de mantener capacidad para trasladar parte importante de su excedente económico al exterior, para beneficio de las corporaciones, los inversionistas institucionales y la banca transnacional. Se produce un continuo traslado de recursos al exterior por pago de utilidades, que crece en años recientes, cuando han disminuido los flujos de entrada de IED a la región.

Considerando el ingreso neto de capitales y los pagos netos de utilidades e intereses en el período 1980-2004, AL transfiere recursos al exterior. Dicha transferencia es importante y creciente en los últimos años. El circuito monetario-crediticio de tal modalidad de acumulación con dominación financiera se incrementa con la demanda de créditos del exterior por parte de las corporaciones con matriz en AL.

Este patrón de crecimiento incluye segmentos de la economía articulados al exterior, que sólo derraman salarios en las economías de la región. Se configuran regiones o zonas modernas y amplios territorios excluidos. Se merma la capacidad de crear empleo formal, aun en condiciones de crecimiento. Se amplían y profundizan la heterogeneidad social y la desintegración de las economías de la región. La organización de la economía bajo estas condiciones no considera el interés de los sectores más vastos de la población ni permite el desarrollo económico.

BIBLIOGRAFÍA

- Bairoch, Paul 1999 *Mythes et paradoxes de l'histoire économique* (París: La Découverte).
- Boyer, Robert 1997 "Les mots et les réalités" en *Mondialisation au-delà des mythes* (París: La Découverte).
- CEPAL 2005 "Estadísticas de Balanza de Pagos-BADEPAG". En www.eclac.cl/bdatos/BADEPAG.asp noviembre.
- Chesnais, François 1997 *La mondialisation du capital* (París: Syros).
- De Bernis, Gerard 1997 "¿Se puede pensar en una periodización del pensamiento económico?" en *Problemas del Desarrollo* (México DF: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM) Vol. 28, N° 110, julio-septiembre.
- Furtado, Celso 2000 *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (San Pablo: Paz e Terra).

- Gerschenkron, Alexander 1970 *Atraso económico e industrialización* (Barcelona: Ariel).
- Hobsbawn, Eric 1999 "Primer Mundo y Tercer Mundo después de la Guerra Fría" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 67, abril.
- Ibarra, David 2005 "La reconfiguración económica internacional" en *Economía UNAM* (México DF: UNAM) N° 6, septiembre-diciembre.
- IMF 2001 *World economic outlook* (Washington DF).
- Madison, Angus 1992 *La economía mundial en el siglo XX* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Martin, Hans-Peter y Schumann, Harald 1998 *La trampa de la globalización* (Madrid: Taurus).
- Mattelart, Armand 1997 "La nouvelle idéologie globalitaire" en *Mondialisation au-delà des mythes* (París: La Découverte).
- Myrdal, Gunnar 1956 *Development and underdevelopment* (El Cairo: National Bank of Egypt).
- Nurkse, Ragnar 1953 *Problems of capital formation in underdeveloped countries* (Oxford).
- Prebisch, Raúl 1996 "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en *El Trimestre Económico* (México DF: Fondo de Cultura Económica) Vol. LXIII, N° 1, enero-marzo.
- Singer, H. G. 1950 "The distribution of gains between investing and borrowing countries" en *The American Economic Review*, Vol. 40, mayo.
- UNCTAD 2003 *World Investment Report* (Nueva York).
- UNCTAD 2004 *World Investment Report* (Nueva York).
- UNCTAD 2005 *World Investment Report* (Nueva York).
- Vidal, Gregorio 2001 *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones: las grandes empresas en América Latina* (Barcelona: Anthropos).
- Vidal, Gregorio 2003 "La contracción económica en Estados Unidos, los mercados financieros internacionales y los flujos internacionales de capital: los multiplicadores de la inestabilidad" en Rojo, Carlos (coord.) *Capital global e integración monetaria* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).

Vidal, Gregorio 2004 "Las privatizaciones de servicios básicos en América Latina: procedimientos y resultados" en *Claves de la Economía Mundial 04* (Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales/Instituto Español de Comercio Exterior).

GLADYS LECHINI*

IBSA: UNA OPCIÓN DE COOPERACIÓN SUR-SUR

EN LA DÉCADA DEL SETENTA, los países del Sur acuñaron la idea de la cooperación Sur-Sur para reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de esfuerzos cooperativos con el propósito de resolver cuestiones relacionadas con el comercio, el desarrollo y el nuevo orden económico internacional. El éxito logrado en las negociaciones realizadas durante el *shock* petrolero de 1973 les hizo pensar que tenían amplias posibilidades de revertir una situación internacional desventajosa e injusta. Sin embargo, el modelo de cooperación fracasó por su naturaleza general y amplia esfera de acción: la falacia del argumento era la premisa básica de que todos los países subdesarrollados tenían más cosas en común de las que poseían en realidad y que todas las soluciones podían ser aplicadas uniformemente con el mismo éxito.

En los años ochenta, la crisis de la deuda ofreció una buena oportunidad para desarrollar acciones coordinadas. No obstante, las políticas implementadas por los países desarrollados junto a los acreedores privados, sumadas a las fragilidades económicas de los países endeuda-

* Doctora en Sociología por la Universidad de San Pablo, Brasil. Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR. Profesora Titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Ex Coordinadora y actual Consultora Académica del Programa Sur-Sur de CLACSO.

dos, disolvieron las tentativas de cooperación multilateral. A pesar de ello, los países latinoamericanos fueron capaces de desarrollar políticas de concertación para la resolución de los conflictos en la región.

Durante los noventa, los efectos de la globalización mostraron que habría nuevos ganadores y perdedores, pero también que casi ninguno de estos ganadores estaba entre los países en desarrollo. Dicha toma de conciencia, aunada a la decepción en torno de las posibilidades de que el nuevo sistema de gobierno global basado en las denominadas IFIS (instituciones financieras internacionales) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) pudiese contribuir a sostener un orden internacional más justo, llevaron a los gobiernos de los países del Sur a repensar la idea de la cooperación horizontal, esta vez de manera más selectiva en términos de actores y temas, tomando las lecciones de la experiencia pasada.

En dicho escenario, parece viable que puedan desarrollarse avances en torno de la cooperación Sur-Sur funcional, en campos tales como la democracia, la justicia social, el desarrollo, el comercio, las inversiones, el medio ambiente y los problemas de seguridad. Una alternativa consiste en aprovechar todas las oportunidades que se ofrecen en los ámbitos bilaterales y multilaterales, para gradualmente desarrollar alianzas sobre un conjunto de intereses y objetivos, a través de la construcción de un diálogo crítico y un mejor entendimiento mutuo.

La tarea parece ser muy compleja pues, pese a tener problemas en común, se requiere un mayor conocimiento mutuo para enfrentar las diferentes presiones que surgen del sistema internacional y el escenario doméstico. Por otra parte, resulta necesario un enfoque teórico y metodológico más sofisticado para un mundo cada vez más polarizado que también enfrenta amenazas de violencia, terrorismo y guerra. Sin embargo, estas nuevas herramientas permitirán profundizar las discusiones acerca de las políticas más apropiadas para construir y consolidar lazos horizontales entre estados, organizaciones regionales y movimientos sociales, a fin de promover y defender intereses específicos en el campo internacional.

En este sentido, resulta interesante destacar que estas nuevas posturas fueron defendidas por el G-22 (o G-20+) a nivel intergubernamental en Cancún, bajo el liderazgo de Brasil, India, Sudáfrica, Argentina y China, mostrando la aparición de una coalición de amplia base, que podría convertirse en una nueva fuerza positiva que señale a los representantes de los países desarrollados dónde están los desacuerdos.

Esta nueva fuerza está surgiendo en países de África, Asia y América Latina como una alternativa a las tendencias vigentes en los países desarrollados, trayendo alguna esperanza a los pueblos de nuestras regiones. No obstante, es mucho lo que debe hacerse debido a que

nuestros países tienen ahora poca libertad de acción, tanto a nivel sistémico como doméstico. El escenario internacional pos Guerra Fría no ofrece ninguna certeza y se torna cada vez más inestable, tanto frente a las perspectivas de alcanzar una paz duradera como de mejorar las condiciones económicas y sociales. Tampoco son muy favorables las condiciones internas, debido a las consecuencias negativas resultantes del modelo neoliberal de los años noventa que, entre otros efectos, produjo un achicamiento del estado, despojándolo de las condiciones mínimas para velar por el bienestar de sus habitantes.

En este contexto de incertidumbres, algunos gobiernos del Sur, particularmente aquellos que pueden considerarse potencias regionales, potencias medias o líderes emergentes, han comenzado a desarrollar iniciativas conjuntas a través de la organización de reuniones, con el fin de gestar alianzas que apunten a defender intereses comunes compartidos. En algunos casos, su objetivo ha sido aun de más alto alcance, al cuestionar el sistema económico existente y los regímenes de poder para proponer reglas de juego más equitativas.

Frente a este escenario, el propósito del presente trabajo es abordar tanto los límites como las posibilidades para promover y ampliar la cooperación Sur-Sur a partir de un estudio de caso: la cooperación trilateral desarrollada por India, Brasil y Sudáfrica desde 2003, a través de la conformación de una asociación llamada IBSA.

IBSA: UN MODELO PARA ARMAR

El Grupo IBSA surgió como resultado de un proceso de concertación trilateral que fue desarrollándose en distintas reuniones internacionales donde coincidían los representantes de los tres países al más alto nivel. Entre los antecedentes, se menciona la idea del ministro sudafricano de Industria y Comercio, Alec Erwin, de constituir una especie de G-7 del Sur para fortalecer áreas de convergencia de intereses en los campos multilaterales, particularmente en las Naciones Unidas y la OMC.

Sin embargo, según señala Keet (2006: 12), por más de una década, tanto Brasil como Sudáfrica habían mostrado reticencias a tomar posiciones activas junto a otros países en desarrollo. Muy probablemente, el cambio de gobierno en Brasil, con la asunción de Lula da Silva junto al Partido de los Trabajadores (PT), marcó este ajuste en la política exterior y la decisión de llevar adelante un rol más activo en las instancias internacionales para conformar una alianza táctica que le permitiera defender sus posiciones en el área agrícola.

La reunión de los líderes políticos de los tres países en Evian, con motivo del G-8, se constituyó en el antecedente más inmediato del encuentro fundacional que se desarrollaría en Brasilia, el 6 de junio de 2003. Con la presencia de los ministros de Relaciones Exteriores de

Brasil, Celso Amorim; de Sudáfrica, Nkosazana Dlamini Zuma; y de India, Jaswanth Sinha, se desarrolló la Reunión Trilateral de Cancilleres del Foro de Diálogo Brasil, India y Sudáfrica (IBSA). En esta ocasión, los ministros firmaron la Declaración de Brasilia, donde expresaron que “las actividades de este Grupo de mega-países con mentalidades similares deberán crecer, al haber sentado las bases estructurales para desarrollar una cooperación estratégica Sur-Sur”. Asimismo, afirmaron que la cooperación trilateral se centraría en áreas clave para garantizar resultados a corto o mediano plazo.

El objetivo, según la Declaración, era lograr que los diversos procesos de globalización se volvieran inclusivos, integradores, humanos y equitativos. Con el fin de implementar dicha cooperación, se constituyó una comisión trilateral, donde los ministros de Relaciones Exteriores co-presidirían las reuniones y operarían como los puntos centrales de las actividades. También habría reuniones regulares entre funcionarios de alto rango, cumbres entre jefes de estado y de gobierno y espacios facilitadores de una mayor interacción entre académicos, hombres de negocios y otros miembros de la sociedad civil. Se estableció que los servicios de la secretaría quedarían a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores del país anfitrión.

El Grupo, ahora bajo el nombre de IBSA Forum, fue lanzado formalmente en la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2003, por los presidentes Thabo Mbeki, Lula da Silva y el primer ministro Atal Bihari Vajpayee. El entonces ministro de Relaciones Exteriores de Brasil destacó la relevancia de esta asociación:

Pensamos que era mejor comenzar por un nudo más concentrado. ¿Porqué tres? La India, Sudáfrica y Brasil. Tres grandes democracias en tres continentes, es una buena base de discusión. Aquí en Nueva York, hemos decidido crear una comisión trilateral en el marco de este G 3, para discutir proyectos de cooperación. Vamos a tratar de coordinar nuestras posiciones, por ejemplo en la Organización Internacional del Trabajo, en la Organización Mundial de la Salud y, con seguridad, en la Organización Mundial de Comercio (Amorim, 2003).

Los tres gobiernos apuntan a un objetivo muy general, como la promoción del diálogo, la cooperación Sur-Sur y la búsqueda de posiciones comunes en asuntos de importancia internacional. Asimismo, plantean promover el comercio y oportunidades de inversión entre las tres regiones de las cuales son miembros; el desarrollo social y la erradicación de la pobreza; el intercambio trilateral de información sobre las mejores prácticas internacionales, tecnologías y habilidades, así como comple-

mentar las áreas en las que cada uno tiene fortalezas competitivas para transformarlas en sinergias colectivas. Finalmente, acuerdan promover la cooperación en una amplia gama de cuestiones, tales como agricultura, cambio climático, cultura, defensa, educación, energía, salud, sociedad de la información, ciencia y tecnología, desarrollo social, comercio e inversiones, turismo y transporte.

De la lectura de los objetivos se desprende un plan ambicioso entre pocos socios, donde la cooperación para lograr mayor autonomía política va de la mano de la búsqueda de mejoras en las condiciones del comercio internacional, sin escatimar áreas posibles de cooperación. Este amplio margen de áreas temáticas involucradas podría, en principio, atentar contra la efectividad de un proceso que, la experiencia muestra, debería ser más parsimonioso.

Las tres naciones se consideran de peso en sus respectivas regiones y enfrentan realidades e intereses semejantes. Su objetivo es maximizar los acercamientos mutuos y sinergizar los esfuerzos para promover una estrategia coherente en las organizaciones internacionales tales como la OMC, en temas de salud pública y patentes farmacéuticas, y así vencer los obstáculos en cuestiones críticas como los acuerdos sobre subsidios agrícolas y los TRIPS (aspectos comerciales relativos a los derechos de propiedad intelectual). También identificaron las diversas áreas de excelencia que cada una de sus sociedades posee, especialmente en los campos de la ciencia y la tecnología (biotecnología, fuentes de energía alternativas, espacio exterior, aeronáutica, tecnología informática y agricultura), ofreciendo así un amplio espectro de oportunidades potenciales para el comercio, las inversiones y el turismo. Al otorgarle prioridad a la promoción de la equidad social y la inclusión, demostraron su interés en pos del logro del bienestar de sus respectivas poblaciones y, al mismo tiempo, una de sus mayores debilidades: la deuda social.

El alto coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso, muestra que especialmente en Brasil y Sudáfrica la desigualdad socioeconómica es muy preocupante. Pero según la clasificación de desarrollo humano de las Naciones Unidas, Brasil tiene un nivel de desarrollo bastante más alto que India y Sudáfrica; ocupa la posición 69 de 177, mientras que sus aliados sólo alcanzan los puestos 121 y 126, respectivamente. El hecho de que Sudáfrica esté en peor posición, a pesar de tener una renta per cápita bastante elevada, se debe a la propagación de la epidemia de VIH/SIDA, que rebaja la esperanza de vida a menos de cincuenta años (De Sousa, 2007).

Los tres países comparten también otros puntos de la agenda internacional, tales como el fortalecimiento de la ONU y su aspiración de asegurarse un lugar en el Consejo de Seguridad como miembros permanentes, en caso de que su estructura fuera reformada y ampliada.

Con respecto a este tema, resulta interesante recordar que los tres países acordaron respaldarse mutuamente en sus aspiraciones a un lugar en el Consejo, siendo que en cada región deben resolver los diferendos surgidos a partir de intenciones semejantes de otros estados. Por ejemplo, Brasil comparte los mismos propósitos con México y Argentina, Sudáfrica con Nigeria y Egipto, e India con Pakistán e Indonesia.

Asimismo, los tres países también decidieron articular sus iniciativas de liberalización comercial, conscientes de la creciente vulnerabilidad económica de los países en desarrollo a las fluctuaciones en los precios globales de las materias primas. Por ello, destacaron la importancia de un sistema de comercio internacional predecible, transparente y basado en reglas claras, que les permitiría maximizar sus oportunidades a través de las ganancias obtenidas por el aumento de las exportaciones de bienes y servicios.

La 5^o Conferencia Ministerial de Cancún, en septiembre de 2003, brindaría un escenario apropiado para comenzar a poner en práctica las potencialidades para negociar y convertirse en el núcleo duro de un nuevo conjunto de países en desarrollo. Durante el mes previo a la reunión, Brasil comenzó a organizar esta futura alianza para articular posiciones contra el proteccionismo agrícola, junto a Sudáfrica, India, China y Argentina, entre otros. Más allá de las opiniones divergentes respecto de los resultados de Cancún, puede observarse que el proceso de cooperación y negociación entre estos tres nuevos socios está en marcha.

Continuando con el proceso de diálogo y concertación trilateral, el 28 de enero de 2004, se concretó en Bombay la firma de un acuerdo comercial entre Sudáfrica, Brasil e India –ahora llamado IBSA, por las iniciales de sus socios– como resultado del viaje del presidente brasileño a India. “Un acuerdo trilateral entre India, Brasil y Sudáfrica nos dará el peso político en la OMC para lograr la flexibilidad que necesitamos para nuestros productos, que a menudo son sometidos a impuestos por las naciones desarrolladas”, declaró Lula durante un discurso pronunciado en un seminario empresarial. También durante su visita, y esta vez en representación del Mercosur, Lula firmó un preacuerdo con Nueva Delhi para avanzar en la negociación de un nuevo acuerdo comercial¹.

Uno de los encuentros más importantes, desde una perspectiva fundacional, fue la I Reunión de la Comisión Trilateral de Cancilleres

1 La siguiente reunión entre el Mercosur e India tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, el 8 de junio de 2004. Las grandes cuestiones a tratar giraron en torno de la cooperación comercial intra-regional Sur-Sur y el rol del sector privado. Las áreas específicas a abordar por los actores privados se refirieron a productos farmacéuticos y hierbas medicinales, productos químicos y biotecnología, productos agrícolas, minerales, metales y comercio, industrias creativas, tecnología informática y educación, equipamiento para automóviles, petróleo y gas.

del Foro de Diálogo IBSA, realizada en Nueva Delhi el 4 y 5 de marzo de 2004. Allí se estableció la “Agenda de Nueva Delhi para la Cooperación”. A la par que los ministros continuaron las negociaciones para la conformación de una gran área de libre comercio, se creó un consejo de negocios compuesto por empresas privadas a fin de maximizar los beneficios de los acuerdos comerciales preferenciales ya existentes.

En este marco, el Foro IBSA se está convirtiendo en un mecanismo para implementar consultas políticas en torno de la coordinación de acciones que permitan fortalecer la cooperación sectorial y mejoren las relaciones económicas entre los tres socios. Consecuentemente, se elaboró un plan de acción que identificó las áreas de interés, constituyéndose diversos grupos de trabajo referidos a transporte aéreo y marítimo, turismo, comercio e inversiones, creación de empleos, infraestructura, apoyo a la pequeña y mediana empresa, ciencia y tecnología, tecnologías de la información, salud, energía, defensa y educación.

La II Reunión de la Comisión Mixta Trilateral de IBSA se realizó en Cape Town, Sudáfrica, el 10 y 11 de marzo de 2005, con la presencia de los ministros de Asuntos Exteriores de los tres países: por Sudáfrica, Nkosazana Dlamini Zuma; por India, K. Natwar Singh; y por Brasil, Celso Amorim. Allí, los cancilleres reafirmaron su compromiso en la lucha por superar el subdesarrollo, resaltando la importancia de estos esfuerzos para la formación de un sistema efectivo de seguridad internacional, además de discutir los avances logrados en la cooperación sectorial del Foro².

Asimismo, los ministros expresaron su interés en el desarrollo exitoso del Millennium Review Summit organizado por Naciones Unidas para septiembre de 2005, pues sus objetivos eran coincidentes con la constante lucha de IBSA contra el subdesarrollo, el hambre y la pobreza. En relación con la cooperación sectorial, se decidió la incorporación de dos nuevas áreas de trabajo: agricultura y cultura. Por otra parte, en los aspectos comerciales, se propició la coordinación y cooperación en el seno del G-20 y la OMC. Los ministros expresaron su satisfacción por la realización de acuerdos comerciales preferenciales entre Mercosur-SACU y Mercosur-India y por el inicio de conversaciones para un futuro acuerdo SACU-India. Finalmente, se celebró el lanzamiento del Consejo de Negocios IBSA.

2 Los temas principales que se incluyeron en la declaración final fueron: revisión de la Cumbre del Milenio de la ONU; reforma institucional de la ONU; cooperación Sur-Sur; la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD, por su sigla en inglés); la Nueva Asociación Estratégica Asia-África (NAASP, por su sigla en inglés); integración latinoamericana; reforma de la estructura financiera internacional; OMC; desarrollo sustentable; cambio climático; paz y seguridad; y cooperación sectorial dentro del Foro IBSA.

La III Reunión de la Comisión Mixta Trilateral de IBSA se llevó a cabo en Río de Janeiro, Brasil, entre el 28 y el 30 de marzo de 2006, con la presencia de Anand Sharma, por India, Celso Amorim, por Brasil y Nkosazana Dlamini-Zuma, por Sudáfrica. En el encuentro, los ministros reiteraron que la cooperación Sur-Sur era un componente esencial para el desarrollo internacional y reafirmaron su compromiso en la lucha contra la inequidad social. Teniendo en cuenta los resultados de la 6ª Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Hong Kong en diciembre de 2005, enfatizaron la necesidad de renovar el compromiso político para avanzar en las negociaciones comerciales. Consideraron que el G-20 quedó consolidado en dicho encuentro como un grupo de presión relevante en el seno de las negociaciones agrícolas³.

El primer encuentro Cumbre de IBSA se celebró en Brasilia en septiembre de 2006, con la participación del presidente Thabo Mbeki, el presidente Lula da Silva y el primer ministro Manmohan Singh, siendo la culminación de las tres reuniones realizadas por la Comisión Trilateral en 2004, 2005 y 2006. Asimismo, se reunieron los respectivos ministros de Relaciones Exteriores, para continuar el proceso de coordinación de políticas.

Los jefes de estado y de gobierno remarcaron que la participación de sus respectivas sociedades en esta iniciativa diplomática era fundamental para el futuro de IBSA, y aseguraron que el acercamiento de estos tres países fortalecía las posturas de las naciones en desarrollo e influía en las decisiones globales que impactarán en sus respectivas poblaciones. En sus pronunciamientos, los tres hicieron visible su voluntad de representar los intereses del Tercer Mundo, mostrando un fuerte compromiso en la lucha contra el hambre y la pobreza. Reiteraron los objetivos de profundizar el diálogo Sur-Sur y la cooperación entre los miembros de IBSA, coordinar posiciones en las temáticas mundiales más importantes y avanzar en las oportunidades de comercio e inversión así como en el desarrollo de nuevos mercados.

3 Sin embargo, no todo son dulces melodías. Al respecto de la reunión ministerial de Hong Kong, Walden Bello (2006) sostiene que Brasil e India traicionaron los intereses del Sur al conformar una nueva agrupación informal conocida como "el nuevo cuadrángulo", que incluye también a EE.UU. y la UE. La función de Brasil e India era obtener el consentimiento de las naciones en desarrollo para un acuerdo desequilibrado que hiciera posible tal resultado, en vista de la renuencia de EE.UU. y la UE a hacer concesiones sustanciales sobre agricultura. Lograr dicho consenso sería la prueba de que ambos países eran actores globales "responsables". Fue el precio que debieron pagar para ser miembros de pleno derecho en la nueva estructura de poder ampliada. Resulta paradójico que el G-20, cuya formación capturó la imaginación del mundo en desarrollo durante la ministerial de Cancún, haya acabado por ser la plataforma de lanzamiento de la integración de India y Brasil a la estructura de poder de la OMC.

PROGRESOS EN LAS ÁREAS DE COOPERACIÓN SECTORIAL

Cabe preguntarse aquí: ¿hasta qué punto todos estos datos constituyen bases sólidas para la cooperación o son sólo intereses temporarios? ¿Hasta dónde han avanzado y podrán avanzar estos tres países para transformar un discurso prometedor en acciones concretas?

Si se toman los resultados expresados en la cumbre presidencial de Brasilia, se observa que se produjeron avances en el ámbito de la cooperación sectorial y se arribó a una serie de acuerdos, entre los que pueden mencionarse el Acuerdo sobre Transporte Marítimo, el Plan de Acción para facilitar el Comercio y tres Memorandos de Entendimiento: sobre agricultura y temas afines, biocombustibles y sociedad de la información.

Por otra parte, es de destacar que para desarrollar estas modalidades de cooperación se conformaron grupos de trabajo por áreas temáticas, posibilitando así el intercambio de experiencias que generaron conocimiento mutuo y permitieron realizar el seguimiento de los acuerdos parciales alcanzados⁴.

El combate a la pobreza constituyó uno de los núcleos principales en torno de los cuales giró la cooperación sectorial, y puede convertirse en un ejemplo para el avance en otros sectores. Entre el 3 y 4 de junio de 2005 se realizó en Río de Janeiro el Seminario Internacional

4 Con respecto a la agricultura, se llevó a cabo una reunión de los ministros del área en oportunidad de la Conferencia de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por su sigla en inglés) de noviembre de 2005 en Roma, y otra reunión en Nueva Delhi, en enero de 2006. En el área de la salud, el grupo de trabajo se reunió en Brasil entre el 6 y el 10 de febrero de 2006 para desarrollar un plan enfocado a los laboratorios públicos, la medicina tradicional y la regulación de los controles sanitarios.

En cuanto a la sociedad de la información, se llevaron a cabo tres talleres (uno en cada país, el último de ellos en junio de 2006, en Brasil). Se confeccionó un Programa Conjunto de Cooperación para los años 2006-2007 y se acordó el desarrollo del sitio web de IBSA, a cargo de Sudáfrica. Por otra parte, se llegó a un nivel alto de coordinación entre las delegaciones de los tres estados durante la segunda fase de la Cumbre sobre Sociedad de la Información, realizada en Túnez en noviembre de 2005.

Un sector que aparece como promisorio en la cooperación trilateral es el energético, habida cuenta de la necesidad de tener fuentes alternativas de energía, que les permitiría, a futuro, reducir la dependencia del petróleo y ponerse a la cabeza del desarrollo del mercado de las energías renovables, particularmente en el área de los biocombustibles.

También se llevó a cabo una reunión trilateral de los ministros de Defensa en Pretoria, el 1 de febrero de 2004. A pesar de los reiterados anuncios en torno de las "nuevas amenazas a la seguridad" (terrorismo, tráfico de drogas, crimen internacional organizado, comercio ilegal de armas, desastres naturales y amenazas a la salud pública, particularmente el VIH/SIDA) vinculadas a la nueva concepción de seguridad humana, no se desarrolló ninguna iniciativa al respecto.

Además de los mencionados grupos de trabajo sectoriales, existen otros relacionados con cultura, educación, ciencia y tecnología, comercio e inversiones, turismo y transporte. Asimismo, se está considerando formar nuevos grupos en las temáticas de administración pública, India-Mercosur-SACU, acuerdo de libre comercio trilateral y cambio climático.

sobre Desarrollo Económico y Equidad Social, como antecedente para la creación del grupo de trabajo al año siguiente. El tema formó parte de las preocupaciones iniciales del grupo. Ya en el año 2004 se puso en marcha el Fondo de IBSA para Aliviar el Hambre y la Pobreza, administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que constituye el primer fondo de este tipo financiado por los mismos países emergentes.

La ejecución del primer proyecto comenzó en 2005 en Guinea Bissau, uno de los países agrícolas más pobres del mundo, con los objetivos de reducir el déficit en la producción de arroz, mejorar la producción de la horticultura y desarrollar fincas pequeñas y medianas. A principios de 2006 se inició el segundo proyecto en Haití, relacionado con la recolección de basura en la zona sur de Port-au-Prince. Cabe destacar que está siendo analizado un tercer proyecto, a ser ejecutado en Laos, así como también la implementación de un cuarto en Palestina.

En la búsqueda de espacios para mejorar su inserción internacional y revertir las condiciones desventajosas del presente, los estados IBSA plantearon como un área prioritaria el comercio internacional. Por una parte, apuntan a obtener condiciones ventajosas para insertar sus economías en la economía global, a partir de lograr mejoras en el acceso a los mercados de los países desarrollados. En un segundo plano, buscan incrementar el comercio entre los tres estados, como otra forma de afianzar la cooperación entre ellos y vincular aún más las tres economías.

Frente a estos objetivos, un escenario relevante para desplegar las capacidades de negociación es la ronda Doha, cuyos resultados aún son imprecisos. Otro espacio es el vinculado a los intercambios entre los tres socios. En ese sentido, se han planteado incrementar los flujos comerciales, de 4,6 mil millones en 2003 a 10 mil en 2007. Consecuentemente, las visitas oficiales entre los tres gobiernos han estado acompañadas por amplias delegaciones de empresarios en la búsqueda de posibilidades de fomentar el comercio trilateral. También se tomaron decisiones, tales como el lanzamiento del Consejo de Negocios de IBSA, durante las reuniones informales de los tres ministros de Asuntos Exteriores en Sudáfrica, en marzo de 2005. En la cumbre de Brasilia se celebraron seminarios comerciales y académicos con el objetivo de fomentar las relaciones económicas trilaterales y se acordó un plan de acción para facilitar estándares, regulaciones técnicas y acuerdos de conformidad, como paso previo para avanzar en acuerdos de comercio. Asimismo, se propuso la creación de un grupo de trabajo para realizar estudios de factibilidad que promuevan asociaciones entre los procesos de integración existentes en las tres regiones.

A pesar de los obstáculos que se presentan, tales como la distancia, el idioma, los costos de transporte y la falta de conexiones aéreas

directas, el comercio trilateral aumentó entre 2003 y 2006, debido a la intensificación de las relaciones comerciales bilaterales entre Brasil e India y Brasil y Sudáfrica. Sin embargo, parece difícil que se progrese rápidamente en un acuerdo de libre comercio, pues existe poca complementariedad entre las tres economías. India y Sudáfrica producen bienes muy similares, por ejemplo, en el sector de agricultura, y compiten por el acceso a los mercados de la OCDE. Entre Brasil e India existen conflictos en torno del comercio agrícola y de servicios. Mientras India está más interesada en una apertura rápida del sector servicios, no se preocupa tanto por las exportaciones agrícolas.

Dicho todo esto, resta comprobar si en la práctica estos tres socios estratégicos conseguirán profundizar la cooperación y el diálogo en cuestiones tan variadas, promoviendo las actuales y potenciales sinergias entre ellos. ¿Serán suficientes los intereses comunes encontrados? ¿O existe la posibilidad de que sean objeto de interrupciones por parte de otros actores relevantes del escenario internacional, principalmente de la potencia hegemónica? En ese sentido, sería interesante observar si EE.UU. muestra intenciones de cooptar a estas potencias regionales para asegurarse que cualquier relación con Washington sea más importante que asociaciones entre sí y, de esta manera, evitar una posible alianza en su contra.

En relación con esta cuestión, es posible diferenciar varias estrategias. En el caso de Brasil, la potencia hegemónica global y hemisférica respalda y coopera con Brasilia apoyando aquellas iniciativas consideradas de gran importancia para los intereses norteamericanos. En esta línea se encuentra, por ejemplo, la búsqueda de un acuerdo hacia fines de 2007 para el establecimiento de parámetros comunes en la producción y uso de etanol, tema central en la cooperación sectorial energética de IBSA. El etanol, elaborado a partir de azúcar y almidón, es un combustible ecológico para automóviles con el cual se busca reducir el consumo de derivados del petróleo. Brasil es uno de los pioneros en el uso del etanol, con más de la mitad de los vehículos nuevos producidos en el país equipados con motores que pueden funcionar con etanol o gasolina o ambos. Asimismo, Brasil es actualmente el segundo productor mundial de etanol tras EE.UU., y entre los dos producen el 70% del total mundial.

En relación con India, EE.UU. aplica una estrategia de equilibrio de poder para contrabalancear la presencia de China, el otro poder regional, percibido como una posible amenaza. Desde este enfoque, es posible analizar el inicio de conversaciones a principios de 2007 para la firma de un acuerdo nuclear entre EE.UU. e India. Dicho acuerdo permitirá a esta última acceder a tecnología atómica extranjera por primera vez en varias décadas. Washington, por su parte, espera que

Nueva Delhi someta sus programas atómicos civiles a la inspección del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), a pesar de que India no es un país signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear.

En cuanto a Sudáfrica, EE.UU. es su socio comercial más importante, así como las exportaciones norteamericanas a Sudáfrica son las mayores destinadas al África Subsahariana. Como beneficiaria de un sistema generalizado de preferencias con EE.UU. (que le garantiza un estatus libre de impuestos para alrededor de 4.650 productos), signataria del Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones de 1999 y socia del Foro Bilateral de Cooperación EE.UU.-Sudáfrica, Pretoria se encuentra envuelta junto con la potencia global en una serie de redes que involucran sus intereses comerciales y que en la práctica podrían restarle márgenes de maniobra si pretendiese enfrentarse en temas específicos.

REFLEXIONES FINALES

Las potencias medias, asociadas, pueden tener un impacto sistémico. Por tanto, de existir la voluntad política, estos tres países tendrían condiciones para incrementar juntos su poder negociador, desarrollando estrategias que implican tanto la construcción de una cooperación global como el avance en distintos niveles de cooperación sectorial.

A través del seguimiento de las reuniones, discursos y acciones, pareciera que estos estados están desarrollando una estrategia de *soft balancing* (Rawia, 2007: 4) para contrabalancear el poder del hegemon, pero no apuntan a una estrategia contrahegemónica para cambiar el sistema internacional. Es decir, pareciera que no pretenden confrontar a las potencias mayores (EE.UU. o la Unión Europea) sino limitar su radio de acción, complicar su diplomacia, maximizar su propia autonomía y reafirmar sus derechos para obtener sus objetivos.

Otros países han manifestado preocupación por la naturaleza excluyente de IBSA, pues la expansión es intrínsecamente una decisión política. Sin embargo, Rusia no muestra, por el momento, intenciones de participar en ningún grupo, en especial por su falta de estabilidad en el G-8, y China persigue agresiva y unilateralmente sus propios intereses comerciales.

Los tres miembros de IBSA, en tanto, hacen valer sus credenciales democráticas y su deseo de fortalecer el sistema multilateral, respetando el derecho internacional. Por tratarse de países en desarrollo de mediano porte, poseen desafíos comunes e implementan una activa política exterior tanto regional como internacional. Estas coincidencias no son nuevas, aunque sí lo son la coyuntura política doméstica en los tres países y la voluntad política de sus líderes de avanzar en la cooperación horizontal con una mirada más pragmática. Ese factor personal es una ventaja, en el sentido de generar mayor sintonía en el diálogo

trilateral, aunque puede convertirse en un arma de doble filo si cambian las condiciones internas.

Algunos ven a IBSA con un enorme potencial para promover y defender la agenda del Sur y a su vez como un serio desafío que implica asociar tres gigantes. Significativamente, los tres países se promueven como representantes de sus regiones, respaldándose mutuamente en sus aspiraciones a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En este sentido, India y Brasil han sido muy explícitos en sus demandas, al conformar junto a Japón y Alemania el G-4.

Asimismo, ninguno de ellos está integrado en una alianza muy fuerte con el hegemon global, E.E.UU., ni adscribe totalmente a la visión del mundo liberal norteamericana, a pesar de los intentos de Washington por comprometer a estos países en relaciones preferenciales y así quebrar la posible alianza horizontal.

Si el objetivo principal es incrementar el comercio y disminuir los aranceles entre ellos, se requerirá de ciertos sacrificios y una fuerte voluntad política para no abandonar el acuerdo, pues las tres economías compiten entre sí por ingresar sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados. De manera similar, si el objetivo es tener más fuerza en las negociaciones comerciales internacionales y hablar con una sola voz, resta ver cuánta cooperación se podrá desarrollar de aquí en más.

A pesar de las mencionadas fortalezas, el examen de los indicadores sociales arroja una imagen negativa de estos países, ya que en todos ellos la deuda social aparece como un asunto pendiente, aun cuando los actuales gobiernos hayan establecido como prioridades del Foro la justicia social y económica y hayan desarrollado programas para combatir el hambre y la pobreza. En este sentido, quizás podría hablarse de gigantes con pies de barro, aunque, si se piensa a los estados del presente con criterios diferentes de los westfalianos, estas tres potencias medias podrían estar indicando el camino de nuevas formas que tomarían las unidades que componen el sistema internacional.

Finalmente, para concluir, se sugiere el seguimiento de las acciones desarrolladas por estos tres estados en los espacios multilaterales e instituciones que establecen las reglas del juego internacional, pues podrían marcar el camino hacia un mayor protagonismo global.

Para las potencias medias, las instituciones internacionales representan la oportunidad de contar con un espacio político en el cual pueden "liderar" el proceso de formación de normas internacionales de acuerdo a sus propios intereses, desestimando aquellas reglas o prácticas que puedan afectarlas o promoviendo las que puedan favorecerlas.

En este proceso de liderazgo, para consensuar normas en torno de determinados objetivos beneficiosos, muchas veces se verán enfrentadas

a tomar decisiones que las coloquen del lado del hegemon mundial ("cola de león" o *bandwagoning*) o liderando procesos en busca de mayores márgenes de autonomía junto a estados más pequeños ("cabeza de ratón"). Se trata de uno de los dilemas que enfrentará esta coalición en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorim, Celso 2003 "The real Cancun" en *The Wall Street Journal* (Nueva York) 25 de septiembre.
- Bello, Walden 2006 "El verdadero significado de Hong Kong".
En <www.bolpress.com/art.php?Cod=2006010911> 1 de septiembre.
- De Sousa, Sarah-Lea John 2007 *India, Brasil, Sudáfrica (IBSA). ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?* (Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior-FRIDE).
- Flennes, Daniel 2006 "Can emerging middle powers challenge the international system? State and perspectives of the IBSA Dialogue Forum". Conferencia Regional Powers in Asia, Africa, Latin America and the Middle East, German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo, 11-12 de diciembre, mimeo.
- Frías, Sonia 2001 "India y Brasil hacen frente a las multinacionales farmacéuticas" en *E-drugs*. En <www.boletinfarmacos.org/042001/noticias.htm> abril.
- Gonçalves, Williams 2007 "Hegemonismo ou liderança? A política externa do Brasil para a América do Sul", Río de Janeiro, 2 de abril, mimeo.
- Grudz, Steven 2004 *The emboldened triangle in E-Africa* (Johannesburgo: SAIIA).
- Keet, Dot 2006 "South-South strategic challenges to the global economic system and power regime" en *Institute for Global Dialogue Occasional Paper* (Johannesburgo) N° 53.
- Mills, Greg et al. 2004 *Much ado about something: assesing the potential of India-Brazil-SA Forum* (Johannesburgo: SAIIA).
- Rawia, Tawfik 2007 "The India-Brazil-South Africa (IBSA) Forum: A new hegemon of the South?", mimeo.
- Sahni, Varun 2006 "Drag anchor or launching pad: regional dynamics of emerging powers". Conferencia Poderes Emergentes y Seguridad Regional: el Caso IBSA, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 30 de mayo, mimeo.

Soares de Lima, Maria Regina y Hirst, Mónica 2006 "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities" en *International Affairs*. En <www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>.

White, Lyal 2006 "IBSA: a state of the art". Conferencia Poderes Emergentes y Seguridad Regional: el Caso IBSA, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 30 de mayo, mimeo.

White, Lyal 2004 "South-South co-operation with a difference" en *Institute for Global Dialogue, Global Insight* (Johannesburgo) N° 36, agosto.

DOCUMENTOS

Brasilia Declaration 2003, Brasilia, 6 de junio. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil <www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/grupos/ibas/de_brasilia.asp>.

Cape Town Ministerial Communiqué, India-Brazil-South Africa (IBSA) Dialogue Forum 2005, Ciudad del Cabo, 11 de marzo. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Sudáfrica <www.dfa.gov.za/docs/2005/ibas0311.htm>.

First IBSA Meeting Joint Declaration 2006, Brasilia, 13 de septiembre. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Sudáfrica <www.dfa.gov.za/docs/2006/ibas0920a.htm>.

First IBSA Meeting Joint Press Communique 2006, Brasilia, 13 de septiembre. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Sudáfrica <www.dfa.gov.za/docs/2006/ibas0920a.htm>.

IBSA Agenda for Cooperation 2004, Nueva Delhi, 5 de marzo. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil <www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/grupos/ibas>.

IBSA Plan of Action 2004, Nueva Delhi, 5 de marzo. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Sudáfrica <www.dfa.gov.za/docs/2004/ibas0305a.htm>.

Press Release of the Governments of India, Brazil and South Africa 2003, Nueva York, 25 de septiembre. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil <www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/grupos/ibas>.

Rio de Janeiro Ministerial Communiqué, India-Brazil-South Africa (IBSA) Dialogue Forum 2006, Río de Janeiro, 30 de marzo. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Sudáfrica <www.dfa.gov.za/docs/2006/ibas0331.htm>.

Se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2007
en Gráficas y Servicios SRL
Santa María del Buen Aire 347, Buenos Aires
Primera edición, 1.500 ejemplares

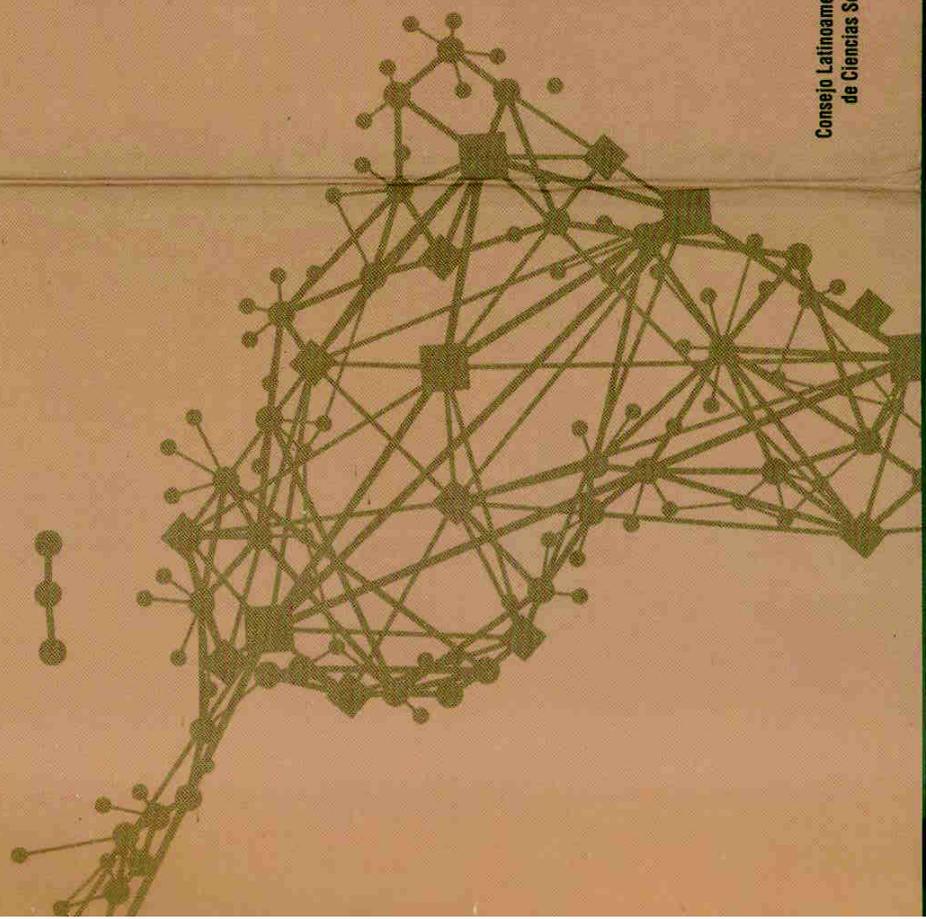
Impreso en Argentina

COLECCIÓN SUR-SUR

Este libro se ocupa de un tema fundamental para América Latina: el comportamiento del sistema internacional que encuadra el desarrollo económico y social de nuestros países. Cuenta con importantes contribuciones sobre diversos aspectos de la realidad planetaria, que ahora llamamos globalización, y una excelente introducción y resumen que realizaron sus coordinadoras, Alicia Girón y Eugenia Correa. Su publicación constituye un aporte significativo al tratamiento de las materias que aborda.

Una obra de semejante alcance motiva las propias reflexiones sobre las mismas cuestiones y vuelve a plantear un viejo dilema; a saber, el contrapunto entre el contexto externo y las realidades internas como determinante del curso de los acontecimientos, del subdesarrollo o el progreso, de la subordinación o la capacidad de decidir el propio destino en el orden global. En definitiva, debe explicarse por qué, frente al mismo escenario internacional en el pasado y en la actualidad, algunos países inicialmente rezagados fueron capaces de pasar al frente y otros no.

Del Prólogo de Aldo Ferrer



Patrocinado por



Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

