



# Postneoliberalismo cambiocontinuidad

**MEMORIA  
SEMINARIO INTERNACIONAL**

**POSTNEOLIBERALISMO  
CAMBIO O CONTINUIDAD**



**MEMORIA**  
**SEMINARIO INTERNACIONAL**

**POSTNEOLIBERALISMO**  
**CAMBIO O CONTINUIDAD**

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario -  
CEDLA (Ed.)

Memoria del Seminario Internacional “Postneoliberalismo  
cambio o continuidad / por CEDLA (Ed.)

Primera edición / La Paz: CEDLA, julio de 2009, 356 páginas

I. t.

II. s.

### **DESCRIPTORES TEMÁTICOS:**

<TEORÍA DEL DESARROLLO> <NEOLIBERALISMO> <DEUDA  
EXTERNA> <CRISIS ECONÓMICA> <CRISIS FINANCIERA> <POLÍTICA  
DE DESARROLLO> <ESTRATEGIA DEL DESARROLLO> <AGENDA DEL  
DESARROLLO> <INTERVENCIÓN DEL ESTADO> <PARTICIPACIÓN DEL  
ESTADO> <NACIONALIZACIÓN> <EMPRESAS TRANSNACIONALES>  
<RECURSOS NATURALES> <INDUSTRIAS EXTRACTIVAS> <EXPLOTACIÓN  
DE RECURSOS> <HIDROCARBUROS> <INDUSTRIALIZACIÓN> <EMPLEO>  
<CRISIS ALIMENTARIA> <SEGURIDAD ALIMENTARIA> <LIBERALIZACIÓN  
DE MERCADOS FINANCIEROS> <POLÍTICA PÚBLICA>

### **DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:**

<AMÉRICA LATINA> <ARGENTINA> <BOLIVIA> <BRASIL>  
<ECUADOR> <MÉXICO> <PERÚ>

Primera edición, julio de 2009

### **2009, CEDLA**

|                             |                                  |
|-----------------------------|----------------------------------|
| <b>Depósito legal:</b>      | 4 - 1 - 1337 - 09                |
| <b>ISBN:</b>                | 978-99905-980-1-8                |
| <b>Revisión editorial:</b>  | Jaime Taborga                    |
| <b>Ilustración de tapa:</b> | Logotipo Seminario Internacional |
| <b>Diseño:</b>              | Unidad de Comunicación - CEDLA   |
| <b>Impresión:</b>           | Weinberg S.R.L.                  |

©Todos los derechos reservados: CEDLA  
Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi  
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223  
Fax: (591) (2) 2-414625  
E-mail: [cedla@cedla.org](mailto:cedla@cedla.org)  
URL: [www.cedla.org](http://www.cedla.org)  
La Paz - Bolivia

Impreso en Bolivia  
Printed in Bolivia

Esta publicación, incluido el diseño de tapa, no puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

## PRESENTACIÓN

En el marco del seminario internacional: **Postneoliberalismo cambio o continuidad**, convocado y realizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) en octubre del 2008, se presentaron estas ponencias, que ponemos a su consideración.

Casi con el inicio del nuevo siglo, las voces y movilizaciones contrarias a las políticas promovidas por el Consenso de Washington fueron creciendo y fortaleciéndose en el espacio público. Estas políticas, cuyo diseño y aplicación fueron ejecutadas en los países en desarrollo bajo un halo “académico” y el entusiasmo liberal que acompaña a los buenos negocios, permitieron una recuperación de las tasas de ganancia del capital a través de la presencia directa de las transnacionales en la explotación de los recursos productivos de estos países, acompañadas consecuentemente por la creciente precariedad y desprotección de la fuerza de trabajo.

De esta manera, la desregulación de los mercados, las privatizaciones, el desarrollo tecnológico –que permitió un crecimiento exponencial del flujo de capital

en los mercados financieros— fueron algunos de los instrumentos que permitieron el fortalecimiento del capital y su tasa de ganancia. Estos procesos generaron una mayor incertidumbre social y económica de los países no desarrollados, pues los trabajadores perdieron sus derechos laborales, las industrias y los mercados internos se debilitaron y contrajeron, se acentuó la fragilidad de los agregados macroeconómicos y el perfil primario exportador de las economías menos desarrolladas.

La reacción de descontento creciente de las poblaciones pobres frente a la falta de resultados respecto de su bienestar, politizó nuevamente a trabajadores urbanos y rurales, quienes se movilizaron y demandaron cambios en la economía y la política, lo que generó una crisis sociopolítica en varios países, como una expresión de la deslegitimación de las políticas neoliberales que fueron sustentadas por la formalidad democrática liberal, que mostraban mucha modernidad, pero escasa incidencia en la pobreza, la desigualdad social y la concentración de poder económico y político.

En este escenario, fueron gobiernos de corte popular con tendencias neoestatistas los que se constituyeron en la alternativa para responder a la crisis. De esta manera, una retórica crítica frente a las políticas neoliberales, el diseño de propuestas para transformar los sistemas políticos en democracias participativas y directas, una mayor participación estatal en sectores estratégicos fueron las plataformas electorales para

que gobiernos como los de Evo Morales en Bolivia, Lula da Silva en Brasil, Correa en Ecuador, asuman el poder vía elecciones.

Transcurrido un lapso importante de la presencia de estos gobiernos en la región, es viable realizar una valoración de los alcances y los límites de sus acciones y su performance político en un escenario ya calificado como “postneoliberalismo”.

Los endebles resultados en el área económica y social de poco más de dos décadas de vigencia del neoliberalismo necesitan ser analizados y valorados en sus alcances y límites en la región latinoamericana, a partir de un debate entre investigadores y formuladores de políticas, a la luz de las demandas de cambio de las organizaciones sociales.

Destaca como asunto de primera importancia el papel del Estado en la economía y en el desarrollo —telón de fondo de todas las mesas de trabajo—; y, ya sea que se trate de la crisis del neoliberalismo —con transnacionales y procesos de nacionalización de por medio— o de teorías del desarrollo, economías primario exportadoras, industrialización, empleo y alimentos, el Estado, otra vez, parece que tiene la palabra.

Sin embargo, también se suma una académica visión de las teorías del desarrollo, marco imprescindible para observar y, no necesariamente desde el laboratorio, las distorsiones que se acumularon en las estructuras económico-sociales de los países de la región. Una herramienta indispensable para comprender la crisis y el quiebre o choque generado en la población.

Las economías primario exportadoras son analizadas desde el acontecer de varios países, casi siempre en el límite de la inestabilidad más que en una propuesta seria para emerger de la crisis. Los denominadores comunes que se pueden extraer son: entrega incondicional a la presencia transnacional; patrones de libre comercio y privatización; flexibilización laboral con la consecuente desmovilización sindical.

Ante esta situación el CEDLA aporta con este libro que consideramos es un importante contribución para la reflexión colectiva, de este tema que atinge a todos y que promueve revisar el orden postneoliberal imperante en un contexto de crisis económica internacional, que seguramente demandará a los Estados mayores esfuerzos para preservar las estabilidades económica y política, que como ya lo sabemos, en crisis, se constituyen a través de los mismos ganadores y perdedores.

Javier Gómez Aguilar  
**Director Ejecutivo**  
**CEDLA**

# **PRIMERA PARTE**

## **TEORÍAS DEL DESARROLLO: POSTNEOLIBERALISMO CAMBIO O CONTINUIDAD**



**AMÉRICA LATINA:  
¿ES POSIBLE UNA RECONSTRUCCIÓN  
DEL ESTADO Y DE UNA POLÍTICA  
NACIONAL PARA EL DESARROLLO?**

**WILSON CANO**



Wilson Cano, en un resumen de reflexiones e ideas que viene presentando recientemente, nos ofrece un gran marco geográfico, histórico, teórico y técnico para la comprensión de un vasto, como complejo laberinto. La profusión de datos, hechos y referencias están seleccionados y van muy claramente dispuestos para ofrecernos al mismo tiempo una dirección de salida, pues así como se remonta a la crisis de 1929, como inicio del llamado “largo período excepcional” (1929-1979), también hecha luces para el largo plazo, deteniéndose a detallar varias condiciones necesarias para la reestructuración del Estado, la formulación de un nuevo modelo y la aplicación de una verdadera política económica de desarrollo. En su ingeniería figuran tareas de orden social, cultural y regional cuyo objetivo pasa por una transformación estructural, propósito en el que coinciden todos los autores.



# AMÉRICA LATINA: ¿ES POSIBLE UNA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y DE UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO?

Por Wilson Cano<sup>1</sup>

## **El largo período excepcional: 1929-1979**

La “crisis del 29” rompió el antiguo modelo de acumulación, el llamado “primario exportador”. La profundidad de la crisis y su larga duración no permitían la “vuelta al pasado”, o sea, el mantenimiento del antiguo modelo de consumo y de inversión, y formas de ajuste pasivo para enfrentar la depresión. Allí donde las elites y el Estado no salieron de manera rápida y real en defensa de la economía, se dio una mayor regresión de los ingresos y del empleo y, en algunos casos, de la propia diversificación productiva alcanzada antes de la crisis<sup>2</sup>.

En el período 1929-1937, a pesar de la depresión y de la enorme fuga del capital internacional, tuvimos

---

1 Doctor en economía actualmente es profesor titular de la Universidad de Campiñas UNICAMP. Ha ocupado varios cargos de dirección, jefatura y presidencia en importantes instituciones académicas y de investigación brasileras como la UNICAMP y la Fundación Economía de Campiñas. Tiene una diversidad de publicaciones, artículos y libros para entidades académicas y de investigación.  
wcano@eco.unicamp.br

2 Sobre las políticas económicas de los países desarrollados, durante la depresión, ver Bleaney (1985) y Kindleberger (1973).

un mayor grado de libertad en términos externos. Las economías centrales estaban deprimidas, el comercio y las finanzas internacionales desmantelados, sin ninguna posibilidad de articulación antiimperialista<sup>3</sup>.

La mayoría de nuestros países había logrado instalar unidades industriales; sin embargo, los de menor tamaño y nivel de ingresos prácticamente no pasaban de las actividades de mejora agroindustrial, mientras los más grandes consolidaban segmentos industriales de bienes de consumo, como textiles, calzados, vestuario y mobiliario, además de una química y metalúrgica incipientes y de materiales simples de construcción. Cuanto mayor y más diversificado sea el parque industrial de un país, mejores serán las condiciones para profundizar y fortalecer los efectos de una política de defensa de la economía ante la crisis.

Analizando la inflación y la industrialización latinoamericana, a partir de la “crisis del 29”, Seers catalogó a los países allí examinados en dos grupos: uno, constituido por 11 países (Venezuela, Ecuador, los seis centroamericanos, Cuba, Haití y República Dominicana), y el otro grupo, por México y los demás países sudamericanos, con excepción de Bolivia y Paraguay, no discutidos en el trabajo. El primer grupo de países no ejerció grandes políticas económicas contra la depresión (“crisis del 29”), ni en defensa del sector produc-

---

3 Sobre las políticas económicas de los países latinoamericanos durante el período, ver los clásicos trabajos de Seers (1962 a y b), Díaz (1980) y Maddison (1988), que hacen una resumida e interesante comparación de las acciones desarrolladas por varios países latinoamericanos y asiáticos en las crisis de 1929 y de 1973.

tivo interno. Sus medidas fueron nulas o modestas, en comparación con las de los países del segundo grupo, que rápidamente desvalorizaron el cambio, suspendieron el pago del servicio de la deuda, instituyeron controles cambiarios drásticos y elevaron las tarifas de importación. Los países del primer grupo realizaron políticas de ese tipo solo después de varios años de depresión.

En el primer grupo, el atraso en la aplicación de esas políticas se debía a:

- i) ser países con poca industria e incipiente urbanización, con parte substancial de su población viviendo de la agricultura de subsistencia;
- ii) tener una estructura de comercio exterior muy dependiente de los Estados Unidos, con acuerdos y tarifas preferenciales concedidas a ese país, y poco control sobre sus importaciones;
- iii) estar vinculados en materia monetaria al dólar (“modelo oro-dólar”), por lo que, junto con los Estados Unidos, formaban parte del “área del dólar”, siguiendo el comportamiento de los precios norteamericanos, impedidos y limitados para practicar una desvalorización cambiaria. Del grupo, con excepción del Ecuador y de El Salvador, todos mantuvieron sus tasas nominales de cambio, y Venezuela la valorizó todavía más, pasando el cambio de (bolívars/dólar) de cinco a tres, tasa que se mantendría desde 1929 hasta la década de 1950<sup>4</sup>.

---

4 Cfr. Seers (1962 a y b).

La desarticulación internacional empeoraba nuestras cuentas externas. Lo que estimuló a los países del segundo grupo a un manejo más osado, ya sea en materia de acuerdos internacionales, de administración del cambio, de las divisas y de los pagos internacionales; en la definición de prioridades y la selección de determinadas importaciones, e incluso en la práctica de la moratoria.

La necesidad de readecuar tarifas estimuló no sólo un proteccionismo necesario, promovió también racionalizaciones en el sistema tarifario. Como la carga tributaria tenía como base los impuestos de importación y exportación, la contracción de las importaciones quebró financieramente al Estado, que se vio obligado a alterar la estructura tributaria, ahora más orientada a los impuestos sobre la producción, ventas, circulación o consumo, pero tan regresiva como antes.

En el período 1937-1945, los países centrales, antes incluso de recuperarse de la depresión, se metieron en una guerra mundial. Eso, de nuevo, nos dejó “con las manos más libres”. Aunque con sacrificio, nos dio mayor grado de libertad en el manejo de la política económica, además de poder ampliar y perfeccionar este proceso, aumentando la expectativa nacional sobre la posibilidad real de acelerar la industrialización. A partir de ese segundo período, quedaba más clara la percepción de la “nueva era”. La industria liviana se consolidó en algunos países; y casi todos, medianos y grandes, contaban con algunos segmentos industria-

les avanzados, como la química y la metalurgia. Fuimos obligados a activar y diversificar nuestras fuentes internas de abastecimiento y a producir repuestos y algunas máquinas que antes no fabricábamos. Fueron quince años de expansión y diversificación, y de aprendizaje práctico.

Con la industrialización aumentó la urbanización, incorporando grandes contingentes de trabajadores, que se constituyeron en un importante factor político de ese proceso. Empero, la vieja administración pública, y el sistema tributario y financiero, recibieron solo adaptaciones, dejando sin solución problemas que tendrían fuerte repercusión económica, política y social en el futuro.

Durante el período 1945-1955 volverían a ocuparnos viejas preocupaciones. El imperialismo se encontraba confrontado por la Unión Soviética, las conquistas socialistas del Este y centroeuropeos, de la China y Corea. Durante la guerra fría, el comportamiento norteamericano en Latinoamérica se hizo más crudo, interviniendo contra el nacionalismo y las fuerzas políticas progresistas.

Las presiones externas tuvieron cierto respaldo interno, ya sea en negarle al Estado de las reformas necesarias, ya sea en el apoyo a los proyectos de institución de políticas económicas ortodoxas. Pero la vuelta al pasado era una ilusión. No sólo al pasado político, sino principalmente al económico, cuando nuestra “vocación agrícola” era incuestionable; donde la industrialización, cuando mucho era tolerada, pero no

estimulada; donde intervención, control cambiario y de comercio deberían dar lugar al modelo liberal pre-29 o, máximo, a un régimen que no se enfrente a los intereses norteamericanos.

Como bien mostró Furtado, las acciones reaccionarias internas y externas no podían fructificar. Durante la crisis y principios de la década de 1950 cayó nuestra participación en las exportaciones mundiales, mientras el PIB se duplicaba. Y no habría cómo recomponer el coeficiente de importaciones de 1929<sup>5</sup>.

Es por esto que surgen en la región (principalmente entre las décadas del 30 y el 50) varios liderazgos nacionalistas que se oponen a aquellas presiones: Perón en la Argentina, Paz Estenssoro en Bolivia, Vargas y Goulart en el Brasil, Ibañez en Chile, Cárdenas en México, Alvarado en el Perú, Caldera en Venezuela.

Pero las presiones liberales, antes que frenar el proceso, aguzaron la resistencia interna. Avanzamos en la industrialización hasta donde pudimos. El Estado suplió parte de la debilidad del capital privado nacional y del desinterés del capital foráneo: hizo petróleo, acero, productos químicos básicos, infraestructura, bancos, transporte, energía y telecomunicaciones<sup>6</sup>.

La lucha por la industrialización en América Latina pasó a ser una bandera progresista en todos los países. Aunque hay que recordar que la urbanización

---

5 Cfr. Furtado (1961), Capítulo 34.

6 Un análisis pormenorizado de este proceso de industrialización está en CEPAL (1965) y Furtado (1969). Para una visión crítica del período posterior a la década de 1950, ver el clásico trabajo de Fajnzylber (1983).

y la industrialización constituían la vía principal de amortiguación de las tensiones sociales generadas por el creciente éxodo rural en la región, fuga que representaba, para el emigrante, la oportunidad de obtener mejor empleo y condiciones de vida. A las elites esto también les evitaba, de manera permanente, vérselas con la cuestión agraria y la exclusión social<sup>7</sup>.

Los 24 años que hay entre 1955 y 1979 representan el auge y el agotamiento de este proceso. La continuidad del uso de la soberanía en la política económica se tornó posible, tanto por una desaceleración y pérdida de competitividad de la economía de los Estados Unidos, como por la intervención de grandes empresas y bancos de los países centrales, creciendo la inversión externa en Latinoamérica, y financiando así el crecimiento de nuestra capacidad productiva. Hubo pues un largo período en el que, así como los imperialismos tenían interés en expandir sus posiciones en la periferia, ésta última deseaba esas inversiones para su industrialización, para emprendimientos de mayor complejidad, como material de transporte, equipamiento, aparatos eléctricos, petroquímica.

Al inicio del período, y con la diseminación de las ideas de la CEPAL, se fortalece en América Latina el ideal desarrollista. Añádase al entusiasmo la descolonización del África y Asia, la revolución de Egipto y de Cuba, la constitución del Grupo de Países No-Ali-

---

7 La otra vía, no menos importante en términos cuantitativos, fue la ampliación, donde fue posible, de la “frontera agrícola”. México fue una excepción, con el extenso programa de reforma agraria de Cárdenas.

neados (con fuerte liderazgo de Brasil, India y Yugoslavia), como otras tribunas adicionales de negociación y presión internacional. Además de la desaceleración económica, en los Estados Unidos pesaban también otros problemas: Cuba, Vietnam, la Unión Soviética, Chile.

Las barreras que dificultaban la industrialización (inflación, finanzas públicas, balanza de pagos, financiamiento) activaron aún más el movimiento contestatario latinoamericano. Entre los años 1973 y 1979, la industrialización pudo avanzar en forma desacelerada, con la economía corroída por una alta inflación y un elevado déficit en transacciones corrientes en la balanza de pagos<sup>8</sup>. Peor fue en Chile, golpeado en 1973; en Argentina y en Uruguay, con bajo crecimiento después de 1974, y también golpeados en 1975; y en Perú, con el cambio radical en la política económica a partir de 1975.

Pero el avance industrial en este período, en pos de sectores más complejos, usó ampliamente el endeudamiento externo. Los desperdicios (y la corrupción) generados por el endeudamiento fueron muy altos. Se destinó estos recursos a parte de los proyectos nacionales de entonces (agroindustria, petróleo, insumos básicos, industria pesada, infraestructura), alterando estructuras productivas y campos de exportación. En rigor, el Brasil fue el país que mejor utilizó las oportu-

---

8 La CEPAL estima que entre 1977 y 1981 el déficit latinoamericano en transacciones corrientes, como porcentaje del PIB, fue de 4,3%. Cfr. Held y Szalachman (1997).

tunidades de ese momento, al final del cual tuvo la industria más integrada de América Latina.

Sin embargo, el recrudecimiento inflacionario, el déficit estructural de la balanza de pagos y el alto compromiso de la deuda externa (intereses y amortizaciones), con relación a las reservas o a las exportaciones, significaban un enorme retroceso, y la aparición en cualquier momento de una crisis de enormes proporciones. Los economistas críticos advertían sobre esto; entonces, como hoy, eran llamados catastrofistas de oficio.

La crisis no se hizo esperar. A partir de 1975 el financiamiento externo comenzó a escasear, y, a fines de 1979, la política fiscal de los Estados Unidos, elevando drásticamente la tasa de intereses, quebró financieramente a la mayoría de los países capitalistas subdesarrollados —todos endeudados— y algunos socialistas. Con la sacudida e inmediata implosión de la Unión Soviética, se rompió la bipolaridad del poder político internacional; y con esto, los Estados Unidos quedaron libres para hacer y deshacer, sometiendo aún más al resto del mundo, sobre todo a los países subdesarrollados.

A partir de ahí se desencadena la “crisis de la deuda”, de la cual no saldríamos más. El sueño de la continuidad desarrollista latinoamericana se desmoronó. Quebrados, nos sometimos al capital financiero internacional, entregando también nuestra soberanía.

## **“Crisis de la deuda”, neoliberalismo y más crisis**

A partir de 1973, afectados también por la crisis internacional, los países desarrollados hicieron coro con la ideología norteamericana e inglesa del neoliberalismo: la demanda de mayor ocupación para el capital ocioso, la búsqueda de la eficiencia del mercado y una oposición frontal al Estado nacional regulador y social. La acción consistió, fundamentalmente, en: i) ruptura de monopolios públicos; ii) privatización; iii) apertura comercial; iv) des-regularización de los movimientos del capital internacional; v) flexibilización de las relaciones trabajo/capital; y vi) cortes en los gastos sociales. Preparaban así el terreno para la inevitable reestructuración productiva en el mundo desarrollado, que fatalmente nos llegaría algunos años después.

El recetario del Consenso de Washington buscó resolver la cuestión financiera y la cuestión productiva. La primera es resultado de la crisis internacional, que desarrolló la supremacía del capital financiero por sobre otras formas de capital, y la quiebra de la soberanía nacional de nuestros países. La segunda deriva de la reestructuración productiva y comercial de las grandes empresas transnacionales en sus plantas en los países desarrollados, lo que demandó la necesidad de ajustar o reestructurar sus plantas en nuestros países. Para alcanzar ambos objetivos, nos impusieron un conjunto de reformas institucionales liberales.

Este cuadro de reformas fue complementado por políticas de estabilización que tuvieron como lastre

una elevada valorización de la moneda nacional ante el dólar, y un enorme crecimiento de la deuda pública interna, potenciada inclusive por elevados intereses. La valorización provocó una disminución de los costos de los productos importados y el debilitamiento de las exportaciones, generando gran déficit comercial y de servicios. El cambio barato y no reglamentado amplió también los gastos (turismo, compras de inmuebles en el exterior y crecientes remesas no controladas).

El conjunto de las políticas de estabilización y de las reformas introducidas constituye un todo articulado que permite la funcionalidad del modelo:

- i) libertad para que el capital financiero se apropie, en los diferentes países, de elevadas ganancias de todo tipo, gracias a su libertad de distribución sectorial y regional, al bajo valor de los activos públicos y privados adquiridos, a la especulación bursátil, a las tarifas públicas privilegiadas que ampliaron sus lucros operacionales, y a la libertad de remesa de ganancias e intereses;
- ii) reformas de los sistemas financieros nacionales para compatibilizar la velocidad exigida por los nuevos flujos externos y por la diversificación que entonces se operaría en los mercados financieros;
- iii) apertura comercial y de servicios, a través de fuerte rebaja tarifaria y no tarifaria y por la valorización cambiaria, que debilitó todavía más al capital nacional, desnudando nuestra baja competitividad internacional;

- iv) flexibilización de las relaciones trabajo-capital, para disminuir más el ya bajo valor del trabajo, adecuar los contratos al nuevo timing de la tecnología e incluso debilitar las estructuras sindicales;
- v) reforma de los sistemas de seguro y atención, para ampliar un importante flanco de mercado para el capital financiero y dar mayor cabida en el presupuesto público a los intereses de la deuda;
- vi) debilitamiento del Estado nacional y desmantelamiento de sus estructuras —con el consentimiento de nuestras elites—, achicando su tamaño y disminuyendo su acción mediante la eliminación de órganos públicos, reducción de los salarios reales de los funcionarios, privatización de activos públicos y debilitamiento de los sistemas de planificación y regulación.

Este resumen debería ser suficiente para entender que el modelo neoliberal impuesto en América Latina empeoró considerablemente nuestras condiciones económicas, políticas y sociales, ya deterioradas en la década anterior<sup>9</sup>.

Parte substancial de las entradas de la inversión directa extranjera fue destinada a compras de empresas públicas y privadas nacionales, predominantemente en el área de servicios (distribución de energía, telecomunicaciones, finanzas). Con esto, tales empresas pasaron a remitir beneficios al exterior, siendo que la

---

9 Ver en el texto arriba citado (Cano, 2000) el análisis macroeconómico de los siete principales países latinoamericanos, donde los datos macroeconómicos explican sus movimientos de auge; bajo crecimiento y después crisis.

mayor parte de ellas no genera divisas, pues son consumidoras líquidas de dólares. Dado su ahora mejor acceso al financiamiento externo, ampliaron la deuda externa privada y las remesas de intereses. De esta fuerte desnacionalización derivó un alto crecimiento de gastos internacionales con servicios de transporte, financieros, de ingeniería, consultoría, etc.

Así, además del déficit de la cuenta de comercio, se sumó el de la cuenta de servicios, aumentando acentuadamente la demanda de financiamiento externo. Sin embargo, esto empeora el cuadro, pues las entradas crecientes de capitales causan nuevo aumento de la deuda externa y de la cuenta de intereses. A su vez, mayores pagos de intereses y amortizaciones crecientes exigen nuevos (crecientes y permanentes) financiamientos externos, para sanear, además del déficit en transacciones corrientes, el del lado financiero de la balanza de pagos. En resumen, el déficit en transacciones corrientes de América Latina, de 1995 al 2002, acumuló el fantástico volumen 397 mil millones de \$US, y la deuda externa saltó a 740 mil millones de \$US, mientras las cifras respectivas para el Brasil fueron de 199 mil millones y 235 mil millones de \$US.

Para contrarrestar la liquidez generada por la “avalancha de dólares” fue necesario un gran aumento de la deuda pública; con ello, los intereses pagados por el gobierno pasaron a representar un alto porcentaje del PIB (cerca del 8% en Brasil). Estos (malos) fundamentos macroeconómicos debilitaron también el sistema de crédito interno para el sector privado,

comprimiéndolo a bajas tasas del PIB (en Brasil, llegaron a sólo 25% en el 2002, situándose hoy, 2008, en alrededor del 38%).

Así, las restricciones externas e internas al crecimiento aumentan cada vez más, inhibiendo la inversión pública —ya que el gobierno no tiene recursos para eso—, como también la privada, dada la elevada tasa de intereses, la mayor incertidumbre y el bajo crecimiento del PIB.

El efecto líquido de este proceso fue una significativa reducción de la tasa de formación bruta de capital fijo, con lo que el crecimiento medio anual del PIB en América Latina resultó ser muy bajo entre 1988 y el 2002. Para la mayor parte de nuestros países, el crecimiento fue alto ( $>5\%$ ) sólo durante cuatro o cinco años; en los siguientes cuatro o cinco, fue mediano ( $>3\%$   $<5\%$ ); y finalmente bajo y negativo en los demás años<sup>10</sup>. Esto se debe a que la dinámica de alto crecimiento genera un aumento no proporcional de los gastos externos y de las cuentas públicas, llevando a una situación de crisis cambiaria abierta o latente que frena el crecimiento para “reequilibrar” las cuentas externas. Por eso, la tasa media de crecimiento en los seis principales países de América Latina (excepto Chile) se situó, entre 1989 y el 2002, en 1,6% en Argentina, 2% en el Brasil, 2,6% en Colombia, 3,1% en México y en el Perú, y 1,6% en Venezuela. O sea, tasas

---

10 La excepción de ese desempeño fue Chile, que tuvo altas tasas en ocho años, medianas en tres y bajas en otros tres. Su tasa promedio durante el período fue de 4,6%. Ver sobre esta especificidad chilena en Cano (2000).

tan malas como las verificadas en la década anterior. Este el llamado “vuelo de gallina”.

Pero un crecimiento mayor, por las razones ya citadas, trae un aumento en las deudas (y del pasivo externo), deprimiendo las cuentas públicas. El crecimiento bajo o negativo debilita la renta fiscal, deprimiéndolas también. Es por eso que, a pesar de que la carga tributaria de la mayor parte de nuestros países ha crecido en el período reciente, la penuria fiscal no se resuelve, pues gran parte de este aumento prácticamente es absorbido por los intereses o por el déficit de previsión social generado por las reformas. El caso del Brasil es el más grave: la carga subió del 26% al 34%, pero los intereses absorben hoy de 7% a 8% del PIB (!). El país hizo una drástica cirugía fiscal, pero, pese a tener un superávit primario de 4%, arrastra un déficit operacional del 2%. Cabe aun recordar que los males que afectan al gobierno central acaban también contaminando a los gobiernos estatales y municipales, transmitiéndoles los efectos estructurales y recurrentes de la crisis.

No es necesario mencionar los males sociales producto de esa dinámica: aumento del desempleo, caída de los salarios reales, corte de los gastos sociales y aumento de la violencia, hoy presentes en casi todos nuestros países y ciudades. Añádase por último el deterioro o abandono de las políticas de desarrollo

regional y el desencadenamiento de una guerra fiscal entre los entes públicos subnacionales<sup>11</sup>.

Así, es inherente a la dinámica de este modelo la corrosión (y no el equilibrio) de los llamados fundamentos de la economía, que fatalmente la conducen a un desastre cambiario y financiero. La conocida ruta argentina, por ejemplo. Atravesamos ese largo período sufriendo varias crisis derivadas de este modelo, como las de 1994, 1995, 1997, 1998, 1999 y el 2001. Empero, bastaron los seis años (2003-2008) en que nos hemos beneficiado del llamado efecto China, con el cual la mayor parte de nuestros países obtuvo elevadas tasas de crecimiento del PIB y de sus exportaciones, y que el capital externo presentó un fuerte ingreso en la región, para que elites, gobiernos y el sistema financiero vuelvan a festejar las proezas de ese crecimiento. Nótese, sin embargo, que el ingreso de capital cambió su estructura, creciendo más las inversiones en servicios, así como los movimientos especulativos y de menor plazo. Olvidaron el pasado. No prestaron oídos a los que, varios años atrás, advertían que el sistema financiero internacional solamente estaba “empujando su crisis con la barriga”.

Efectivamente, la generosa política norteamericana de bajos intereses, amplia des-regularización financiera mundial, elevación del déficit fiscal y externo, permitió la continuidad del financiamiento de la riqueza y

---

11 Sobre el tema ver Prado y Cavalcanti (2.000) *La Guerra Fiscal en Brasil*. Fundap/Ipea, São Paulo/Brasília.

una desmedida manipulación del crédito. Esto estimuló la demanda efectiva de los Estados Unidos —especialmente a través del consumo de las familias— que permitió la continuidad del “robusto crecimiento americano”. La proliferación de nuevos mecanismos financieros (derivados y otros) colocó una gran cantidad adicional de papeles en la hoguera de la especulación financiera, desencadenando, a mediados del 2007 la llamada “crisis inmobiliaria” (la sub-prime), que ya se propaga desde Estados Unidos a otras economías del mundo. Este lastre, con todo, es diferente según el grado de des-regularización que cada país tiene. Para algunos, como el Brasil, la des-regularización felizmente no fue total, lo que, si bien no causa una crisis similar a la americana, tampoco evita la mayor parte de sus efectos.

No obstante, y sin dejarse llevar por un optimismo exagerado, creo que la crisis internacional de hoy, y su previsible larga duración, nos ayuda dialécticamente a enfrentar la necesidad de alterar el modelo actual de política económica. Tanto porque el imperialismo está envuelto en graves problemas, como por el hecho de que, de cierta forma, nos dejarán de nuevo relativamente abandonados: ya sea por el corte de sus inversiones y financiamientos a la periferia, por la disminución o contracción del espacio para que la continuidad de la especulación financiera en la periferia pueda reproducir, aquí, el “estallido de la burbuja”, o por la desaceleración (de precios y cantidades) de las exportaciones.

Hay señales inequívocas de la profundidad de la crisis. Entre los efectos ocurridos recientemente está no sólo el cambio del discurso de las autoridades, en sentido de que el “Estado es necesario”, que “es preciso regular”, como también actitudes como las de los tovarichi Bush y Brown al estatizar bancos y empresas. Los tres trillones de dólares ya empleados en el mundo desarrollado para tratar de apagar la hoguera, a los que Francia añadió 450 mil millones el 24 de octubre, y las recientes previsiones de la OIT, de que hasta fines del 2009 el mundo tendrá 20 millones más de desempleados y que 40 millones de trabajadores más engrosarán el ejército de los que ganan menos de un dólar al día, son hechos que muestran la gravedad de la crisis. Añádase que a corto plazo es prácticamente imposible la constitución de un “nuevo orden internacional”. No sabemos el destino de la actual hegemonía americana, ni del dólar ni cómo se va a reestructurar el poder internacional.

Ya sabemos en América Latina de los efectos perversos del “nuevo sueño” y de la “nueva economía”: caída de los precios externos, corte del financiamiento externo, caída de la inversión directa extranjera, del PIB y del comercio exterior, restricción interna al crédito, alza de intereses. Resultado de remedios muy conocidos, de los cuales no debemos olvidarnos (!). Estamos volviendo, pues, a la verdadera dinámica del modelo: el “vuelo de gallina”.

También hay otras señales, además de la caída vertiginosa de las bolsas: la de Nueva York cayó 40% entre

octubre del 2007 y octubre del 2008; la de México y la de la Argentina se desplomaron, entre octubre del 2007 y octubre del 2008, en -46% y -64%, respectivamente. Argentina, por su parte, avanzó un poco más en su retirada anti-neoliberal, volviendo a estatizar la seguridad social que había sido privatizada en 1993, pues los fondos de pensión, para eso creados, se encontraban a punto de desfallecer. En los países más grandes, las previsiones optimistas de crecimiento del PIB para este año, y para el 2009, son revisadas cada semana, siempre hacia abajo.

La Bolsa de Valores de San Pablo se precipitó: entre mayo y octubre del 2008 cayó 57% su índice, ocasionando una fuga de capital extranjero (en una semana) de cerca de cinco mil millones de dólares. El gobierno brasileño, que se jactaba de tener 200 mil millones de \$US en reservas, y que decía, hasta octubre del 2008, que la economía brasileña estaba “blindada”, ya utilizó cerca de 25 mil millones de \$US en los últimos siete días para el financiamiento de exportadores y venta de dólares en el mercado. El Banco do Brasil autorizó financiar la compra de vehículos, socorrer a las financieras de vehículos y a las empresas constructoras en dificultades, y a comprar carteras y bancos en dificultades.

Cuando hace dos semanas la tasa de cambio R\$/ \$US subió, de julio a octubre, de 1,5 a 2,2, se revelaron importantes pérdidas de cinco grandes empresas brasileñas, que sufrieron con las pésimas apuestas que sus *Master on Busines Administration* y sus PHD hicieron con

la baja tasa de cambio: ¡cerca de cinco mil millones de dólares!. Incluso el 24 de octubre, el Banco Central colocó en oferta un valor total de 50 mil millones de \$US para operaciones de swap cambiario. Por el lado real de la economía, los síntomas de la crisis son claros: existencias crecientes de vehículos, vacaciones colectivas en las montadoras, etc.

Así, sólo nos resta la esperanza de que la crisis permita el retorno de nuestra competencia y voluntad política para utilizar bien y a nuestro favor esa nueva brecha que la historia parece darnos. Pero no bastarán las respuestas individuales de cada país. Nunca como hoy se ve como tan necesaria la acción conjunta de nuestros países. En este enfrentamiento es imperiosa la integración. “El león está herido, pero no muerto”.

## **La reestructuración del Estado y de la “política económica de desarrollo”**

Antes de entrar en este tema, hay que recordar que la excepcionalidad del período 1929-1979 no significó que nos encontráramos en el anhelado camino del desarrollo económico, que supuestamente lleva a alcanzar el patrón de vida de los países desarrollados. Furtado, ya en 1974, en su clásico escrito *El mito del desarrollo*, nos aclara esta cuestión. Lo que tratamos de hacer en ese período fue cambiar nuestro modelo de crecimiento a través de la industrialización, como teorizó la CEPAL a fines de la década de 1940.

La historia es útil para reconsiderar nuestras acciones. No olvidemos que en 1929 teníamos una econo-

mía primaria exportadora, con elites conservadoras y un Estado con una estructura absolutamente inadecuada para un proyecto de industrialización. La crisis superó todo eso; pudimos crear un Estado, reestructurado, y emprender una valiente política nacional de desarrollo.

Es necesario pues repensar la cuestión regional y nacional. No como vuelta al pasado, sino con nuevos caminos que den cauce a nuestro proceso histórico social de transformación progresista de la economía y de la sociedad, y defendiendo y desarrollando la cultura y la creatividad nacionales, que tan necesarias son para esto. Es fundamental, pues, la reconstrucción del Estado nacional.

La investigación y la reflexión me permiten concluir que no caben alteraciones o reformas parciales en el modelo. Por ejemplo, si sólo bajáramos los intereses, para volverlos compatibles con el cálculo empresarial, el flujo de capital externo disminuiría o desaparecería; y si aumentamos los gastos sociales (y la inversión pública), es el presupuesto el que estalla ante el enorme peso de los intereses. Los estímulos a las exportaciones tropiezan tanto con obstáculos externos (el descarado proteccionismo de los países desarrollados, caída de los precios, etc.), como internos (el problema del financiamiento, de la carga tributaria indirecta, etc.). Si pretendemos contener las importaciones, nos enfrentamos con acuerdos internacionales firmados, y con la desestructuración causada en parte de nuestras cadenas productivas.

Debemos sustituir el actual modelo, como más adelante propongo, con una política de crecimiento más alto y duradero de los ingresos y del empleo, con una mayor distribución de las ganancias y mayor justicia social, con la oferta y la demanda dirigidas principalmente (no exclusivamente) al mercado interno, y acelerando el proceso de integración latinoamericana. Nuestra vulnerabilidad externa exige a nuestra propuesta rumbos de crecimiento ahorradores y generadores de divisas, de mayor integración regional, pero lejos de cualquier sentido de autarquía económica o de un regreso al proteccionismo frívolo.

Como dije, no caben “remiendos” o modificaciones parciales. Debemos discutir la construcción de una alternativa de desarrollo e integración que, antes que nada, supone el pleno ejercicio de nuestra soberanía en el manejo de la política económica. Y, por tanto, debemos también analizar las limitaciones externas e internas que dificultan la elaboración de esta alternativa, así como algunas cuestiones básicas que se destacan como los principales problemas.

### **Limitaciones externas e internas**

Además de las limitaciones externas, el actual modelo ha incrementado nuestra dependencia, reduciendo considerablemente la soberanía necesaria para el manejo de la política económica. Recordemos que la Tríade nos impuso sus políticas multilaterales, reduciendo nuestra capacidad de negociación bilateral. La adhesión a la Ronda Uruguay y a la OMC —además

de los anuncios sobre la ronda Doha— incrementó aún más nuestra apertura. Aunque nos hayamos librado (por el momento) del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), México quedó prisionero del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), varios países de Centroamérica del Tratado de Libre Comercio para Centro América (CAFTA por sus siglas en inglés); Chile, Colombia y Perú también acabaron firmando acuerdos con los Estados Unidos.

Por otro lado, además de la dominación financiera internacional, no hay que olvidar que las nuevas empresas transnacionales permitieron una mayor concentración del capital, ampliando sobremanera sus poderes monopólicos de mercado, financieros, tecnológicos y de decisión en nuestros países, obligándonos, incluso, a realizar grandes inversiones de infraestructura en función de sus objetivos.

Además de ello, las empresas transnacionales transfirieron a los países subdesarrollados parte de la producción de bienes causantes de graves daños ecológicos o que requieren alto consumo de energía, como el acero, el aluminio, la celulosa. El predominio de sus decisiones, con frecuencia también orienta el progreso técnico hacia segmentos más compatibles con la distribución regresiva de los ingresos.

La crisis que vivimos desde 1980, por su parte, generó y amplió una formidable acumulación de antiguos problemas y limitaciones internas perversas. Efectos micro y macroeconómicos importantes, tanto

como un no menos considerable incremento de la dependencia secular de nuestras elites, que, gracias también al neoliberalismo, hoy se convierten en rentiers de la deuda pública, beneficiándose incluso de las facilidades generadas por la libre entrada y salida de capital. Su sueño dorado es continuar disfrutando las bondades que el modelo le ha dado, incluso ganar (y mucho) especulando contra la moneda y el dinero del país.

Esta característica de las elites conlleva un serio problema político, pero aunque grande no debemos olvidar que alguna vez fueron liberales, y tuvieron que aceptar los nuevos tiempos. Y aunque la situación —de ayer y de hoy— es distinta, ellas saben que se enriquecieron y también saben que deben volver a acomodarse. Se debe, pues, evitar la repetición del viejo pacto con las elites, que dejó al pueblo al margen, y consagró una de las peores distribuciones del ingreso del mundo. Hay que negociar un nuevo pacto, esperamos que esta vez sea por lo menos reformista y de fuerte contenido social. Hay que comprometer a las elites en la construcción de un nuevo proyecto nacional de desarrollo.

Es necesario advertir que el proceso de creación e implantación de la alternativa aquí propuesta desencadenará conflictos externos —Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Internacional para la Construcción y Desarrollo (BIRD), Organización Mundial del Comercio (OMC), banca internacional— e internos —elites, partidos políticos,

parte de los empresarios, sistema financiero, algunos sindicatos—; lo que exige, ciertamente, trabajar cuidadosamente en la construcción de un nuevo pacto de poder político, que supone negociaciones difíciles entre partidos políticos, clase trabajadora, empresariado, regiones y sectores. Sin esto, es difícil pensar en opciones dentro de los límites de la democracia.

Además del problema de las elites nacionales, existen otros, económicos, que deben ser pensados mejor. Entre ellos cabe mencionar la inflación estructural latinoamericana, el profundo deterioro del Estado nacional, la inversión pública y la empresa estatal, el atraso tecnológico, la estructura tributaria, el financiamiento a largo plazo.

### **Cuestiones básicas para formular el nuevo modelo**

Al atraso técnico y material acumulado desde la década de 1980, se añade el atraso cultural y social que aumentó durante ese mismo período. Son objetivos básicos de mediano plazo altas y duraderas tasas de crecimiento de la renta y del empleo; una política científica, tecnológica y cultural con mayor autonomía, una distribución social de ingresos y de activos, y una conservación ambiental responsable.

Esta alternativa, progresista y democrática, frente al actual fascismo de mercado, supone claridad sobre lo siguiente:

- i) es impostergable la ruptura con el actual modelo, y su cambio por otro distinto;
- ii) es indispensable reestructurar la deuda interna y externa para desahogar la crítica situación de nuestras finanzas públicas y de la balanza de pagos;
- iii) es imprescindible el control del cambio y de los flujos de capitales desde y hacia el exterior, y dejar cualquier veleidad de conversión de nuestra moneda;
- iv) es necesaria una profunda reestructuración de los mecanismos de protección tarifaria y no tarifaria, así como la revisión y eventual negociación de algunos acuerdos y obligaciones internacionales;
- v) es preciso rechazar propuestas como las del ALCA, o similares; acompañar las decisiones de la India y la China contra la ronda de Doha; y profundizar la integración económica de América Latina;
- vi) es necesaria una rigurosa reformulación de las directrices que rigen nuestras instituciones financieras públicas y privadas, buscando la creación de un nuevo sistema financiero que priorice el destino del crédito, especialmente el de mediano y largo plazo;
- vii) dada la grave restricción interna (pública) y externa de recursos, que puede empeorar a propósito de la ruptura, las opciones deben buscar en un principio la utilización de la capacidad ociosa de la economía; minimizando y priorizando las necesidades de inversiones líquidas, principalmente de aquellas que demanden elevados recursos externos;

- viii) para la transición, es indispensable una política de emergencia de abastecimiento y, posteriormente, una política de seguridad alimentaria;
- ix) es imposible el logro de estas propuestas sin una completa y urgente reformulación del aparato de Estado responsable de la ejecución.

### **Una alternativa no neoliberal**

Ante las férreas ataduras, la gravedad de la crisis social que vivimos, y la multiplicidad de reivindicaciones de los diferentes temas/sectores/regiones, es imposible para cualquiera de nuestros países optar por un único vector de crecimiento, ya sea el conocido drive exportador o el del mercado interno de masas. Por un lado, una opción interna exclusiva afectaría fuertemente la capacidad de gasto público, por los elevados requisitos de recursos ante la acumulación de inversiones públicas y privadas no realizadas en los últimos años. Este vector, por otro lado, no evitaría el crecimiento de importaciones de equipos e insumos, que podrían chocar con las restricciones externas señaladas.

Por otro lado, dadas las actuales condiciones de la economía internacional, es casi imposible un crecimiento de las exportaciones tal como para hacer frente a la creciente demanda de importaciones. Aún más si consideramos que, en promedio, cerca de 2/3 del valor de nuestras exportaciones son de productos primarios y semi manufacturados, de bajo valor agregado y lento crecimiento en su demanda internacional; 1/3

restante es de productos manufacturados, pero pocos de ellos tienen alto valor agregado o demanda externa de posible alto crecimiento<sup>12</sup>.

Se necesita una producción de alta calidad, especializada y en gran cantidad para que nuestras exportaciones sean una variable de mayor importancia en cuanto a ingresos y empleo. A no ser que se seleccionen determinados sectores menos demandantes de importaciones (o altamente generadores de exportaciones), será muy difícil diversificar y dinamizar nuestras exportaciones. Y, en este caso, la interacción regional se torna aún más necesaria.

Tampoco es difícil deducir que cualquiera de los dos vectores plantea problemas serios de financiamiento interno y externo y, eventualmente, de inflación y de balaza de pagos. Pero no nos olvidemos que el crecimiento posible con cualquiera de ellos —separadamente— es insuficiente para dar cuenta del problema del empleo y, mucho menos, de nuestra crisis social.

Por eso es necesario definir una estrategia que no tenga peso excesivo en un vector aislado, y que, más bien, utilice “de todo un poco”. Esta estrategia contemplaría varios sectores al mismo tiempo, priorizando la actualización tecnológica de algunos de sus segmentos, y escalonando, en el tiempo, la utilización de los recursos más escasos (cambio y finanzas públicas). No obstante, incluso una combinación “óptima” de sectores/tiempo/espacio no evitará una mayor nece-

---

12 Para Brasil, el 55% de las exportaciones es de productos manufacturados, pero de ellos el contingente de mayor nivel tecnológico es reducido.

sidad de importaciones, y esto, más el acceso a tecnologías modernas, presionaría nuestra capacidad de pagos internacionales, obligándonos a reforzar nuestra estrategia en la política de exportaciones.

Hay, en suma, la inequívoca y urgente necesidad de formular una estrategia, para un programa organizado y defensivo.

- i) *Organizado*, en sentido de no dejar solo al mercado la “solución” de nuestros problemas. Por tanto, es imprescindible reestructurar el Estado, para retomar soberanamente con el apoyo político de la sociedad los destinos de la política económica y social del país;
- ii) *Defensivo*, porque el neoliberalismo, aunque haya afectado nuestra industria, no consiguió destruirla, y tenemos por tanto todavía mucho que perder —en términos de activos y de empleos— si permitimos la continuidad de la actual apertura carente de gobierno y “orientada” por el mercado.

Para la consecución de eso se requiere la elaboración de cuatro proyectos interdependientes:

- I. El de una difícil “ingeniería política”, para una amplia negociación nacional que pase no sólo por los partidos políticos, sino que, sobre todo, examine, discuta, negocie y promueva la atención a la población —particularmente a las clases medias y bajas— y a la economía. Tal negociación debe “pasar a limpio” las relaciones trabajo/capital; las

de interacción y sinergia de las pequeñas, medianas y grandes empresas; las del tripé capital extranjero/capital nacional público/capital privado; y la de los intereses y conflictos interregionales.

II. El segundo, comprende un amplio conjunto de reformas estructurales necesarias para que se pueda llevar a término el “arreglo de la casa” para la formulación de las políticas de corto, mediano y largo plazo. Es sumamente importante recordar que estas reformas en su mayor parte deben ser aplicadas concomitantemente, aunque, siempre que sea necesario, se debe escalonar algunas en despliegues de corto, mediano y largo plazos:

- i) realizar una reforma del Estado, para la agilización administrativa, la readecuación y recalificación de los trabajadores públicos, y reformulación del sistema nacional de planificación con capacidad selectiva del gasto y la inversión;
- ii) estudiar y proponer líneas adicionales de exportación e importación que podrán ser creadas, mediante acuerdos especiales, con amplia integración comercial con América Latina y otros países periféricos, principalmente con los otros tres países “continentales”: China, India y Rusia;
- iii) evaluar las cuentas externas de servicios y de ingresos para compatibilizar un presupuesto cambiario que permita la recuperación de la inversión y del crecimiento;

- iv) evaluar la deuda pública interna, para lograr la disciplina de las cuentas públicas y la contención de la presión hoy ejercida sobre la tasa de intereses. Dado que las tres esferas de gobierno se encuentran financieramente comprometidas, esta evaluación debe abarcar a todas ellas;
- v) readecuar las cuentas públicas, los niveles regionales y locales de competencias, simplificar el sistema tributario nacional y facilitar las condiciones financieras exigidas por un Estado moderno, eficiente y socialmente justo;
- vi) reestructurar el sistema financiero nacional para impedir la especulación, fortalecer el mercado de capitales y solucionar nuestro estrangulamiento estructural de financiamiento a largo plazo;
- vii) realizar reformas sociales (agraria, abastecimiento, urbana, salud pública, previsión social, educacional y ambiental), proyectadas tanto para ataques de emergencia a los problemas de los más necesitados, como para llegar a toda la sociedad, en una perspectiva de largo plazo;
- viii) hacer reforma de empresa, para que ésta se adecue a los nuevos requisitos administrativos, productivos y financieros, ser más transparente, eficiente, justa y cumplir su papel social en una sociedad moderna.

III. El tercer proyecto es el diseño estratégico del “modelo”, cuyos márgenes son definidos por los límites de los presupuestos cambiario y fiscal, por la capacidad interna de financiamiento y por un proceso selectivo de prioridades sociales y productivas, destinadas a atender los planes políticos básicos de la propuesta. Es conveniente recordar que habrá que destinar recursos para muchas cosas al mismo tiempo: por ejemplo, la restauración de la infraestructura, la ampliación de las exportaciones, la sustitución de las importaciones, la modernización productiva y los gastos sociales emergentes. La limitación de recursos, sin embargo, nos impide atender todo y a todos al mismo tiempo.

Por eso, el modelo debe definir, como aspecto central, prioridades para el crecimiento y la distribución de los ingresos. Hay que armar una delicada “ingeniería socioeconómica” que combine el mayor número posible de áreas-problema, tratando de maximizar los recursos con metas claras de crecimiento, modernización y justicia social.

Tal programa, al priorizar áreas, tendrá que diseñar proyectos específicos que abarquen segmentos sociales, regionales y sectoriales:

- i) empresariales, por grupos de empresas que exportan más o que tienen mayor importancia en la producción de un sector prioritario —material de construcción, por ejemplo, para la política de vivienda—;

- ii) regionales, definiendo su desarrollo y manteniendo la unidad y la armonía nacional, mediante la desconcentración de la actividad económica, pero considerando también el lado de la eficiencia y lo social;
- iii) sociales, tanto de emergencia como en fuentes de trabajo, programas especiales de empleo, de atención a necesitados; y los de carácter estructural y permanente, a través de reforma agraria, distribución y acceso a activos, profunda reformulación de los sistemas de salud, educación y cultura;
- iv) de ciencia y tecnología, para desarrollar la creatividad y asegurar mayor autonomía nacional, disminuyendo la actual dependencia tecnológica del país con respecto a las empresas transnacionales.

Se trata pues de producir proyectos que puedan alcanzar múltiples metas, como por ejemplo los de vivienda que, simultáneamente, proporcionan efectos positivos directos e indirectos de empleo, de crecimiento y de distribución de renta.

En líneas generales, esta estrategia persigue las siguientes metas:

*Área social: crecimiento con distribución;  
combate a la pobreza*

Sectores como vivienda y saneamiento son áreas de gastos mínimos de divisas, altamente empleadores, pero que también ejercen fuerte demanda de recursos públicos de financiamiento a largo plazo. La reforma agraria no podría aquí dejar de ser contemplada,

tanto por los pocos recursos que exige, como por tener la menor inversión por empleo generado. Parte importante de estos recursos podría provenir de una competente y responsable ingeniería financiera, con fondos de previsión social, y afirmada en títulos de la deuda pública.

La reformulación de la salud y la educación públicas incluirá urgentes metas de erradicación del analfabetismo, y de mayor cobertura y universalización de la educación. Programas del tipo ingreso mínimo, ya implantados en varios de nuestros países, deberán tener la previsión de una gradual reducción a mediano y largo plazo, en función del aumento del empleo, de la subsiguiente mejora de salarios y del salario mínimo, de políticas tributarias menos regresivas y de aumento de la oferta de bienes-salario a costos y precios menores. Una de las políticas de empleo urgente consistirá en el uso intensivo de mano de obra en obras públicas y en su mantenimiento; modalidad que deberá ser objeto de negociación entre las diversas esferas del poder público, condicionada por las fuentes de abastecimiento de recursos.

### *Infraestructura*

No se podrá realizar en la primera etapa inversiones sólidas en pocos sectores; aunque sí una distribución multisectorial de gastos para atenuar la actual carencia y deterioro de algunas áreas, tornándolas gradualmente aptas para apoyar la modernización, las exportaciones y el crecimiento. Se trata de un área de alta

relación capital/producto, empero varios de sus segmentos pueden ser producidos (y mantenidos) con un uso más intenso de trabajo y menos capital, pudiendo ser así también altamente empleadores.

### *Modernización productiva*

El carácter selectivo (la prioridad estratégica) deberá ser usado con más rigor, dado que la mayor parte de los sectores del aparato productivo necesita modernización. La selectividad deberá contemplar algunas áreas más prioritarias, como aquellas más aptas a: i) mantener y/o expandir exportaciones para las cuales estamos hoy capacitados; ii) desarrollar segmentos productivos de high tech (para el mercado interno y para diversificación de exportaciones); iii) eliminar “obstáculos” para la infraestructura y para el área social.

La reestructuración de cadenas productivas parcialmente destruidas por las políticas de privatización y de apertura deberá ser objeto de programación especial, considerando no sólo el crecimiento y la economía de divisas con importaciones, sino también la recomposición de la estructura productiva.

IV. El cuarto, de control de la inflación, para que ésta no retome niveles elevados, sino que arbitre las pérdidas que surjan como resultado de políticas de estabilización, con criterios de mayor justicia social. Tal política tiene que ser aplicada simultáneamente con algunas de las reformas exigidas y con inequí-

voca definición de necesidades y oportunidades de inversión privada, que reactive los mecanismos de crecimiento y que impida la fuga o la redistribución especulativa de los recursos financieros hoy aplicados en activos improductivos. Será necesaria una política de abastecimiento específica para artículos de alimentación, cuya demanda crecerá fuertemente a medida que el empleo tome niveles elevados. En prácticamente todos los demás bienes-salario (textil, calzados, confecciones), hay capacidad ociosa, y debe cuidarse aquí la fiscalización de sus precios.

### *La integración económica de América Latina*

Como afirmé anteriormente, la integración económica —de bienes y de servicios— de América Latina es una necesidad incuestionable, tanto en términos económicos como principalmente políticos y culturales. Necesitamos pasar de la concepción actual, donde predomina una integración meramente comercial, en que los países tratan de maximizar sus exportaciones y sus saldos comerciales, a otra, en el sentido más amplio de la palabra: integración de producción y cadenas productivas, de sistemas de enseñanza y de ciencia y tecnología, de infraestructura, de financiamiento del comercio regional y de largo plazo.

A diferencia de los años treinta, la continuidad de nuestro proceso de industrialización se tornó más compleja —no sólo en términos económicos y productivos—, y los conflictos de intereses entre noso-

tros y la economía mundial crecieron enormemente. Por otro lado, la unión nos fortalece ampliamente en el proceso de negociación internacional.

Creo que la historia puede brindarnos en el momento actual una nueva oportunidad; hay una serie de hechos recientes que lo demuestran. No estoy imaginando la “caída del Imperio Romano”, pero sí un cambio de la situación mundial. Luego de la caída del muro de Berlín, aunque los Estados Unidos asumió actitudes de un verdadero imperio mundial, hay hechos que parecen cambiar la situación:

- i) el deterioro político internacional de los Estados Unidos, muy visible a partir de su intervención bélica en Irak a partir del 2001, que parece haberse convertido en un nuevo Vietnam;
- ii) la profundidad de la crisis económica actual, cuyo epicentro son los Estados Unidos, y que tendrá una duración prolongada;
- iii) actitudes y discursos de líderes mundiales que tratan de recuperar y fortalecer el papel del Estado, mostrando la falsa infalibilidad del mercado<sup>13</sup>;
- iv) el proceso político de resurgimiento de Rusia, con la reconstrucción de su Estado y el propósito de recuperar su papel mundial;

---

13 El reciente discurso del Presidente Sarkozy (25-9-2008), de Francia, ante la Unión Europea y los miembros del gobierno francés es sintomático. Dijo que el *laissez-faire* ha terminado, que es imprescindible y urgente intentar la construcción de un nuevo Bretton Woods, y que los bancos pasaron a preocuparse más por sus criterios privados de rentabilidad y especulación, olvidando el riesgo y la seguridad social, en una sutil referencia a los acuerdos de Basilea. Cf. [www.ue2008.fr](http://www.ue2008.fr).

- v) el acelerado crecimiento de la China y de la India, y el afianzamiento de la soberanía nacional de estos países en el manejo de su política económica;
- vi) el profundo deterioro económico y social en América Latina a causa de las políticas neoliberales, que destruyeron a tristes figuras que lideraron y promovieron tales políticas, como Collor de Mello, Fujimori, Menem, Pérez, Pinochet, Salinas y otros;
- vii) una mayor toma de conciencia de esta situación y la descomposición política, que favoreció el surgimiento de gobiernos más progresistas, como el de Lula, Kirchner, Chávez, Evo, Correa y otros.

No obstante, nuestra integración latinoamericana presenta hoy fisuras importantes, algunas de las cuales son de difícil superación. La más grande de ellas representa México, que a partir de 1994 formó parte del NAFTA y, por eso, no sólo perdió soberanía y autonomía económicas, sino que también soldó sus mayores intereses económicos a la economía de los Estados Unidos. El 2006, del total de sus exportaciones, el 86% tuvieron por destino Estados Unidos y Canadá, restando para América Latina solamente el 5%, de donde se originó únicamente el 5,4% de sus importaciones. Los Estados Unidos también firmaron acuerdos de libre comercio con la mayor parte de los países de Centroamérica, y con Chile, Colombia y Perú, que culminó con la salida de Venezuela del Pacto Andino. Y la integración, ciertamente, pasó a ser solo sudamericana.

Hay que tener presente también que nuestra participación en el comercio mundial, que era del 10,2% en 1948, y que cayó a 3,8% en 1990, subió muy poco con el neoliberalismo: 5,3% el 2005, por más que hayamos realizado una gran apertura, junto con los varios acuerdos que firmamos. Sacando a México, la participación latinoamericana es: 9,5%, en 1948; 2,7%, en 1990; y 3,3%, el 2005<sup>14</sup>.

Por otro lado, hay que considerar el hecho de que en un bloque integracionista, cuanto más subdesarrollados sean sus países miembro, menor será su comercio interno. En el NAFTA, en la Unión Europea y en los 13 países del ASEAN, la participación dentro del bloque está en torno al 60 y 65%, y las ventas fuera del bloque, en cerca del 35% al 40%. En América Latina, exceptuando México, la participación dentro del bloque ha sido de sólo el 10% al 15%. De mantenerse las cifras así, el efecto que el comercio regional puede generar en la demanda efectiva del bloque será modesto. Hay por tanto, una inequívoca necesidad de ampliar esta participación, dada la eclosión de la crisis y la muy probable desaceleración de la economía china.

En lo que atañe a la cuestión de las negociaciones internacionales, talvez el primer caso a ser examinado deba ser la China. A pesar de que fuimos beneficiados por su crecimiento, entre el 2002 y el 2008, no se sabe exactamente cómo la afectará la crisis mundial, y ciertamente sufrirá una fuerte desaceleración en sus exportaciones. Esto volverá a la China aún más

---

14 Cfr. CEPAL (2006), p.135.

agresiva en el mercado internacional. A principios de octubre ya tomó medidas preventivas, reduciendo los impuestos de exportación sobre sus segmentos más labour intensive (textil, calzados, juguetes), segmentos estos en que ya detenta el 30% de las exportaciones mundiales. Entonces, ya se sabe lo que pasaremos con esto. Además, se debe tener presente que la apertura de México a terceros ya le costó caro, pues China amplió sus exportaciones a los Estados Unidos, en parte desplazando exportaciones mexicanas y centroamericanas. El “negocio de China” con México le cuesta mucho más caro todavía: mientras éste le vendió el 2006 1,5 mil millones de \$US, China le vendió 24,4 mil millones.

Con China tenemos pendiente discusiones complejas, dado que este país encuadró a América Latina en un esquema de división de trabajo enteramente a su favor, manteniendo estructuras comerciales muy distintas a las que tiene con los bloques asiáticos, Estados Unidos y la Unión Europea. De Centroamérica, como un todo, importan básicamente *commodities*, comprendiendo algunos productos industriales —principalmente electrónicos— de México y Costa Rica. En Sudamérica empero, nuestras exportaciones constituyen básicamente *commodities*, algunas de las cuales, como la soya y la harina de pescado, representan cerca del 75% de las importaciones mundiales chinas de estos bienes. Pero nuestras importaciones, al contrario, constituyen básicamente productos industriales.

La estrategia china ante la crisis mundial ya viene siendo preparada. Por un lado, la China pasó a invertir fuertemente en África —y menos intensamente en algunos países latinoamericanos—, en el comercio y en la producción directa de materias primas y alimentos, destacando el petróleo. Hace lo que los imperialistas occidentales hicieron durante el siglo XIX y parte del XX. Con ello, no sólo aumenta el control sobre sus propias reservas —principalmente de petróleo— sino que también tendrá mayor peso en la fijación de los precios de muchos de esos productos. Por otro lado, y esta es la parte más intrigante y desconocida, China está tratando de compensar la desaceleración del comercio mundial, desplazando fuentes de crecimiento a su mercado interno. ¿Como repercutirá esto en nuestros países?

Por último, señalemos la necesidad de profundizar más nuestros estudios y acciones sobre algunas cuestiones importantes para la integración. Primero, más comercio y mayor integración productiva demandarán más infraestructura y mayores necesidades de financiamiento. La iniciativa de la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y del Banco del Sur constituyen un inicio promisorio, más aún si se considera que ya están en marcha acuerdos de pagos bilaterales con el uso de monedas nacionales, siendo el uso de divisas solamente para cubrir saldos no financiados. El Banco del Sur y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), por otro lado, constituyen también un marco inicial importan-

te, pero no suficiente, para resolver el problema del financiamiento de mediano y largo plazo. Aquí, por tanto, reside un problema urgente que debe ser enfrentado.

La integración, por otro lado, exige una profunda reformulación del sistema de infraestructura regional, tanto para la demanda de la integración entre nuestros países como para agilizar nuestras exportaciones. Existen varias iniciativas, tanto del conjunto de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)<sup>15</sup>, o de las propuestas individuales o colectivas de gobiernos. En lo que se refiere al proyecto del gasoducto Norte-Sur, propuesto por Brasil y Venezuela, hay que considerar las recientes confirmaciones de descubrimientos de petróleo y gas en aguas profundas del Brasil (región de Río de Janeiro y San Pablo). Si no fuesen grandes las reservas (por lo menos arriba de los 50 mil millones de barriles), aparentemente este proyecto pierde su sentido económico. Otros proyectos vinculados a la cuestión petróleo/gas/energía, por la misma razón, necesitan ser nuevamente estudiados.

Esta cuestión, en lo que atañe a la nueva infraestructura para exportaciones de productos básicos, de los “grandes ejes”, tendrá que sufrir una objetiva y responsable reformulación, en función de las priori-

---

15 Las estimativas más recientes del monto de inversiones correspondientes a los 351 proyectos del IIRSA suman 60,7 mil millones de \$US, cantidad elevada en virtud de las disponibilidades regionales públicas y privadas. Añádase a esto los costos de mantenimiento (no estimados) anual necesario para mantener el sistema funcionando. Cf. IIRSA (2007)

dades a ser fijadas para las exportaciones y la demanda regional de infraestructura. Es bueno recordar que proyectos como los de los “ejes”, en la mayor parte de los casos no son proyectos de desarrollo regional propiamente dichos, pero sí verdaderos “corredores de exportación”, cuya función es abaratar y agilizar el tránsito de mercaderías, sin constituir mayor beneficio para el entorno de su recorrido. Así, tendremos que priorizar inversiones para profundizar la integración productiva y comercial o para agilizar nuestras exportaciones de *commodities*.

## Bibliografía

BLEANEY, M

1985 The Rise and Fall of Keynesian Economics.  
Londres: Macmillan.

CANO, Wilson

2000 Soberanía y política económica na América Latina. Editora Unesp/UNICAMP-IE, São Paulo. Traducción: Soberanía y política económica en América Latina. Editorial LUR, Costa Rica, 2001, p. 576.

2007 a) “Agenda para un nuevo proyecto nacional de desarrollo” en: G. Vidal y A. Guillén R. (Coordinadores) Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad Autónoma Metropolitana de México, Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado. Pág. 395-417, (A).

2007 b) “Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o desenvolvimento?” en: Revista del Servicio Público de 1937 al 2007, Edición especial, Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), IS N 0034/9240, pág. 59-69, Brasília.

2008 “América Latina: integração virtuosa ou subordinada?” en: Anales del 5º Congreso del CLACSO, Quito.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)  
1965 El proceso de industrialización en América Latina. CEPAL, Santiago.

2006 Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago.

DÍAZ, C. F.

1980 “América Latina em depressão: 1929/1939” en: Pesquisa e Planejamento Econômico, v.10, Nº2, IPEA, 8. Río de Janeiro.

FAJNZYLBBER, F.

1983 La industrialización trunca de América Latina. Nueva Imagen. México.

FURTADO, Celso

1961 Formação econômica do Brasil. 4.ed. Fondo de Cultura. Río de Janeiro.

1969 Formação econômica da América Latina. LIA Ed. Río de Janeiro

HELD, G.; SZALACHMAN R.

1997 Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias políticas en los noventa, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, 50, Santiago.

IIRSA

2007 Planificación Territorial Indicativa – Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE 2007). Resultados y Cartera de Proyectos (anexo).

KINDLEBERGER, C. P.

1973 The World in Depression 1929-1939. Allaen Lane. Londres.

MADDISON, A.

1988 Dos crisis en América y Asia: 1929-1938 y 1973-1983. México: Fondo de Cultura Económico.

SEERS, D.

1962 a) “Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina” en: Boletín Económico de América Latina, v.vii, N°1. CEPAL. Santiago.

1962 b) *A Theory of Inflation and Growth*. O. UP. UK: Oxford Ec. Papers.

**ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE  
DESARROLLO Y CONTRUCCIÓN DE  
NUEVOS BLOQUES DE PODER EN  
AMÉRICA LATINA**

**ARTURO GUILLÉN**



Arturo Guillén, en su trabajo sobre estrategias alternativas de desarrollo y construcción de nuevos bloques de poder en América Latina, concluye en que no existe una estrategia única para todos los países, aunque sí ciertos ejes alrededor de los cuales girará necesariamente la respuesta al problema, entre los cuales está, así de concisamente formulado: el revertir el actual proceso de concentración del ingreso.



# ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE DESARROLLO Y CONTRUCCIÓN DE NUEVOS BLOQUES DE PODER EN AMÉRICA LATINA

Arturo Guillén<sup>1</sup>

Es pertinente y urgente superar el modelo neoliberal vigente durante las últimas dos décadas y media en América Latina. Las políticas de “ajuste ortodoxo” aplicadas a raíz de la crisis de la deuda externa, así como las políticas del Consenso de Washington a partir del Plan Brady y de la necesidad de abrir los llamados mercados emergentes al capital financiero globalizado, solo significaron para la región estancamiento económico, decrecimiento de los salarios reales, multiplicación de la economía informal, migración hacia los centros capitalistas y pobreza ascendente.

El ingreso de ahorro externo (fundamentalmente especulativo), que es la base financiera del modelo neoliberal, no crea condiciones para un crecimiento durable de las economías. La apertura irrestricta e in-

---

1 Profesor e investigador titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México. Coordinador del Posgrado en Estudios Sociales, Línea Economía Social de la misma universidad. Coordinador General de la Red Eurolatinoamericana de Estudios para el Desarrollo Celso Furtado.  
grja@xanum.uam.mx; arturoguillenrom@hotmail.com

discriminada de la cuenta de capitales, lejos de provocar un incremento de la inversión, como lo postula la teoría estándar, desplaza el ingreso de ahorro externo hacia el consumo privado, lo que impide que la reactivación se sostenga. Además, el influjo de ahorro externo provoca, por un lado, el incremento del déficit en cuenta corriente por las crecientes importaciones derivadas del aumento del consumo privado, la mayor concentración del ingreso y la ruptura de las cadenas productivas internas. Por el otro lado, induce a un creciente endeudamiento externo de los agentes económicos.

El modelo neoliberal no ha permitido elevar sustancialmente la tasa de inversión y, por ende, los niveles de empleo en la economía formal en los países latinoamericanos donde se ha aplicado o se aplica dicho modelo. El modelo neoliberal se sustenta en dos pilares básicos: una política monetaria restrictiva y procíclica, y un tipo de cambio sobrevaluado. La política monetaria restrictiva, enmarcada en objetivos antiinflacionarios, ha sido una condición para atraer flujos privados de capital del exterior y evitar la fuga de capitales. La entrada de capitales especulativos, a su vez, provoca la sobrevaluación persistente de la moneda. Tasas de interés reales altas y tipo de cambios sobrevaluados se convierten así en el tributo indispensable que reclaman los capitales externos para ingresar a los países de la periferia, lo que, sin embargo, tiene un impacto desfavorable en el crecimiento económico y en la creación de empleos.

El crecimiento sustentado en el ahorro externo resulta efímero y, por tanto, no sustentable. El ingreso de capitales del exterior, en el marco de políticas monetarias pasivas y restrictivas, puede tener, temporalmente, un efecto positivo en el crecimiento económico, pero no crea las condiciones para una expansión perdurable, aspecto fundamental en cualquier política auténtica de desarrollo. En efecto, el ingreso de flujos externos de capital generalmente ocurre después de un periodo de crisis, en el cual existe un alto margen de capacidad productiva ociosa. El ingreso de capitales produce un efecto reactivador en la demanda agregada, sobre todo del consumo privado (estimulado, además, por la tendencia a la concentración del ingreso). El PIB real crece, pero lo hace por debajo de la oferta potencial, la cual está definida por la capacidad productiva instalada. De allí que el efecto de ese crecimiento en la tasa de inversión sea marginal. Al mismo tiempo, crecen las importaciones de bienes de consumo de lujo y las importaciones de insumos y con ellas el déficit en cuenta corriente financiado por el superávit de la cuenta de capital.

Pero justamente en ese punto se detienen los efectos “virtuosos” del crecimiento económico sustentado en el ahorro externo. En esa fase del ciclo económico, sostener el crecimiento implicaría incrementar sustancialmente la tasa de inversión. Sin embargo, ello no sucede. El ingreso de capital externo provoca un desplazamiento del ahorro interno hacia el gasto, el

consumo privado y el ahorro financiero, más que un crecimiento de la tasa de inversión. Al mismo tiempo, genera la apreciación de la moneda, fomenta la especulación en los mercados de valores; e incrementa el endeudamiento externo de los agentes, creando, de esa manera, las condiciones para una crisis financiera.

La crisis mexicana de 1994-1995, como después la asiática, la rusa, la brasileña y argentina, demostraron que cuando los operadores financieros globalizados consideran que los desequilibrios provocados en gran medida por la propia operación de los capitales que representan ya no son sostenibles, inician los ataques especulativos sobre las monedas y provocan la estampida de los capitales. El efecto desequilibrador de los flujos externos de capital sobre variables económicas claves se presenta, tanto en la fase anterior a la crisis financiera, como al precipitarse ésta. En el periodo anterior al estallido de una crisis, cuando el ingreso de capital especulativo es intenso, éste genera sobrevaluación de la moneda, aumento del déficit externo, sobreendeudamiento, etc. En otras palabras, el ingreso de capital afecta los aspectos “fundamentales” de la economía, pero en un sentido negativo. Una vez que irrumpe la crisis, se producen los efectos contrarios. La estampida de los capitales hacia otros mercados precipita la devaluación abrupta de la moneda, el derrumbe de los precios de los activos financieros e inmobiliarios, la contracción del crédito y demás efectos deflacionarios y recesivos que acompañan a todas las crisis financieras importantes.

Actualmente, América Latina puede esquemáticamente dividirse en dos grandes bloques. Por un lado México, Colombia, Perú y algunos países centroamericanos y del Caribe, que aplican fielmente las recetas del Consenso de Washington; y por otro, un número creciente de países latinoamericanos que impulsan estrategias alternativas de desarrollo y fomentan la integración Sur-Sur.

En ese marco, es totalmente válido plantear que en los países donde existen gobiernos de izquierda se vive, en mayor o menor grado, dependiendo de circunstancias históricas concretas, una era post-neoliberal.

No existe una estrategia alternativa de desarrollo única para América Latina. Cada país, en función de su historia, de su grado de desarrollo económico y social, de condiciones sociopolíticas concretas, construirá su proyecto nacional de desarrollo propio. Sin embargo, podría hablarse de ciertos ejes de dicha estrategia. En mi opinión, estos serían:

- i) La consecución de una tasa de crecimiento del producto nacional alta y duradera, que permita elevar los niveles de empleo formal, así como reducir sustancialmente el desempleo, el subempleo y la migración internacional de la fuerza de trabajo.
- ii) Revertir el proceso de concentración del ingreso y el deterioro de los ingresos reales, así como eliminar la pobreza.
- iii) La satisfacción de las necesidades básicas de la población.

- iv) La construcción de un sistema productivo y financiero más eficiente y articulado, lo que entraña la construcción paralela de un sistema propio de desarrollo científico e innovación tecnológica.
- v) Retomar el mercado interno como el centro dinámico de la economía, sin descuidar la competitividad externa y la importancia de exportar.
- vi) Recuperar los espacios de soberanía política y económica perdidos con la reforma neoliberal.
- vii) Hacer descansar el financiamiento del desarrollo en el ahorro interno, movilizar el excedente económico y reducir el peso del servicio de la deuda externa e interna.

En el centro del proyecto nacional debe estar la categoría de *desarrollo*, la cual se abandonó en las dos décadas y media perdidas del neoliberalismo y de las ilusiones interesadas sobre las virtudes del mercado libre. El desarrollo es un proceso multidimensional que abarca y atraviesa la economía, la sociedad, la política y la cultura. Por ello, el desarrollo no puede ser alcanzado mediante la acción espontánea y exclusiva del mercado, sino que es el resultado de un proyecto social y político que permita la transformación estructural del sistema productivo, el mejoramiento cualitativo de la sociedad y la preservación de la identidad cultural de una nación. Los impulsores del Consenso de Washington supusieron que una vez que la reforma neoliberal se aplique, se recuperaría el crecimiento económico y éste “gotearía” hacia el resto del sistema y al conjunto de la población mejorando

progresivamente sus condiciones de vida y eliminando gradualmente la pobreza. Los resultados alcanzados demuestran la futilidad de tal esperanza: desarrollo confiando al mercado, apertura indiscriminada de la economía al exterior, privatización de las empresas públicas.

El modelo económico tiene que cambiar su eje de la lógica de los *medios* —es decir, de la acumulación de capital— a la lógica de los *finés* (Furtado, 1998). El paso de una estrategia de desarrollo basada en la lógica de la acumulación de capital a otra fundada en los fines y en la satisfacción de las necesidades sociales y culturales del pueblo, será todo menos fácil. Por un tiempo, quizás largo, coexistirán dos lógicas contradictorias: la lógica de la acumulación capitalista y de la ganancia, junto con y frente a la lógica del desarrollo nacional y de las necesidades sociales. El éxito de un proyecto nacional de desarrollo alternativo reclamará, entonces, la construcción de una democracia avanzada, un sistema político participativo, donde el pueblo se organice por su propia cuenta y tome decisiones, y donde la democracia no se reduzca a ser un mero escenario electoral, un “cascarón vacío” dominado por los dueños del dinero.

La superación del subdesarrollo reclama la solución de la heterogeneidad estructural, que es —como Furtado insistía— uno de los elementos esenciales de aquel. Ello implica la absorción por el sector moderno de los vastos contingentes de la población que ahora sobreviven en el dilatado mar de la economía informal

y de formas de producción atrasadas. Para alcanzar tal objetivo se requiere, en forma sostenida, altas tasas de crecimiento del producto y altas tasas de inversión. En los países latinoamericanos donde existen importantes comunidades indígenas, la homogeneización de la estructura productiva no puede confundirse con las fracasadas políticas de modernización de las elites, quienes pensaban y piensan todavía que la solución del atraso de los indios reside en su “integración” al polo moderno. En tales casos, la homogenización estructural reclama tanto la ampliación del sector formal como el desarrollo de las comunidades indígenas, respetando sus culturas y sus formas de vida, tanto como sus formas autónomas de gobierno. Se trata de lograr el desarrollo en sociedades pluriculturales, no de imponer a los “distintos” los modos de vida importados de Occidente.

América Latina difícilmente podrá superar la situación de estancamiento económico si no se modifican lo que llamo los “nudos críticos” de la política económica neoliberal, es decir: las políticas monetarias, cambiarias y fiscales restrictivas; las tendencias estructurales a la concentración del ingreso y de la riqueza; y el manejo ortodoxo de la deuda, lo que implica el sostenimiento de un tributo permanente, de una renta perpetua, que succiona el ahorro interno susceptible de utilizarse, bajo otras condiciones, para ampliar el fondo de acumulación de capital y resolver ingentes problemas sociales. Las experiencias contrastantes en materia de crecimiento económico de México y Bra-

sil, en un extremo, que aplican políticas restrictivas y procíclicas y que se han debatido en un marco de semiestancamiento económico; y en el otro extremo, Argentina y Venezuela, que abandonaron dichas políticas y lograron mediante políticas monetarias y fiscales —además de un tipo de cambio competitivo en el caso argentino— altos ritmos de crecimiento del producto y del empleo en lo que va de la década.

El fin de la “pesadilla neoliberal”, como la calificó el presidente ecuatoriano Rafael Correa, no es meramente un asunto de nuevas políticas económicas éstas son necesarias, pero insuficientes. América Latina está urgida también de una estrategia política para desmontar el andiamaje del neoliberalismo, que no es otra cosa que una estructura de poder *antinacional* y *antipopular*. Atrás de las altas tasas reales de interés, del mito del equilibrio fiscal, de la “independencia de los bancos centrales” y de la sobrevaluación de las monedas, se esconden poderosos intereses, que no son otros que los del capital financiero internacional y de las élites internas que se han beneficiado de la apertura comercial y financiera y que han postrado en la pobreza y la miseria a millones de latinoamericanos.

La puesta en marcha de una estrategia alternativa de desarrollo no es, entonces, un problema técnico, sino fundamentalmente político y cultural. No hay reestructuración económica que no pase por una transformación fundamental de la sociedad y del poder político. De otra manera, los cambios económicos sólo restaurarían el poder de las oligarquías, como lo

demuestra fehacientemente la historia latinoamericana de varios siglos. Se requiere construir un nuevo bloque de poder, es decir, una nueva hegemonía donde los intereses del pueblo estén representados. Es necesario trascender el estrecho marco de la democracia formal, de la democracia representativa. Como lo advirtió hace muchos años Lukács, el capitalismo al consolidarse como sistema puso en evidencia “la contradicción entre la libertad o igualdad políticas y la libertad e igualdad reales de las personas”. En la democracia representativa, afirmaba: “las masas aparecen formalmente en el acto de la votación como soberanos absolutos, inapelables; sin embargo, carecen por completo de poder y también deben —según la voluntad de los verdaderos manipuladores— permanecer carentes de poder”.

La construcción de una estrategia alternativa de desarrollo entraña, pues, trascender el marco de la democracia formal y edificar una democracia avanzada, participativa, donde de los intereses del pueblo y sus necesidades vitales y humanas sean reconocidos y considerados. Sin desarrollo, en el sentido profundo de la palabra —lo que involucra el progreso de los miembros de una sociedad como seres humanos, y no sólo como meros medios de producción—, la democracia es impensable. Pero lo contrario es igualmente cierto, sin democracia real no hay tampoco desarrollo posible.

A diferentes ritmos y según peculiaridades nacionales propias, Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguay

y Bolivia son ejemplos vivientes de que el ascenso al gobierno de partidos y movimientos progresistas ha creado las condiciones para la construcción de proyectos económicos alternativos. Pero al mismo tiempo esos procesos de cambio nos muestran que el ascenso al gobierno no basta y que se requiere de voluntad política y de la profundización de la democracia, así como de deshacerse de los dogmas y de la ideología neoliberal para desmontar el andamiaje del poder oligárquico, nacional y antipopular, tarea nada sencilla. Poner a nuestros países en el sendero de un proyecto nacional de desarrollo —proyecto que desapareció durante veinticinco años de neoliberalismo y políticas fundamentalistas de mercado— no implica superar el capitalismo por decreto, sino solamente retomar la vía de la construcción de un sistema productivo más articulado y autónomo y poner en el centro de la estrategia la solución de los ingentes problemas sociales (alimentarios, educativos, de salud y de vivienda) de las grandes mayorías de nuestros pueblos. En la medida que “proyecto nacional de desarrollo” no es igual a “socialismo”, durante varios años existirá en los países que logren construir una alternativa y derrotar al neoliberalismo, una contradicción entre la lógica del capital, definida por la ley de acumulación y la ley de la maximización de beneficios, con la lógica de los fines y de las necesidades de la población. La solución de esa contradicción no es económica, sino, ante todo, política. Depende en lo esencial de la capacidad de la sociedad (partidos, movimientos y organizaciones

ciudadanas) para construir una democracia avanzada, es decir, participativa, que garantice que la lógica de los fines se imponga sobre la lógica de la acumulación de capital.

La hegemonía planetaria estadounidense se encuentra en crisis. Su principal problema es la pérdida de consenso entre las otras potencias y la sobreextensión de los conflictos, a lo que se viene agregar ahora la crisis financiera y la recesión global. Es difícil discernir el desenlace del proceso de transición hegemónica que experimenta el mundo. Sin embargo, el escenario más probable pareciera ser el de la continuación de la dominación estadounidense —dominación sin hegemonía, es decir sin consenso— en un marco de descomposición y erosión de las bases de su liderazgo, de diferencias crecientes con sus socios, y de conflictos en ascenso con los países de la periferia, que no encuentran en la globalización neoliberal una respuesta a sus aspiraciones de desarrollo.

Debido al atascamiento de Estados Unidos en Irak y Afganistán, América Latina contó con condiciones relativamente favorables para llevar adelante la “rebelión en la granja”, en el espacio de lo que la superpotencia siempre ha identificado como su “patio trasero”. Pero, a pesar de que los pies del imperialismo norteamericano siguen atrapados en Irak y Afganistán, dará mayor prioridad a nuestra región en los próximos años. Es previsible una contraofensiva del imperialismo y de la derecha contra los regímenes de izquierda en América Latina.

Es probable que, por ahora, con la crisis global a cuestas y sin poder retirar sus tropas de los focos de conflicto, el imperialismo norteamericano no recurra a una intervención militar directa en la región. Entretanto, la estrategia estadounidense consiste en provocar la división entre los países de América Latina y en tratar de debilitar a aquellos que más han avanzado en su transformación y en la formación de nuevos “bloques de poder”, apoyando activamente a las oligarquías internas y fomentando la división y la balcanización. El uso del término de “populismo” para calificar a los gobiernos o movimientos que deciden salirse de los moldes del Consenso y del Postconsenso de Washington, pretende la separación entre una “izquierda buena” en Chile, Brasil o Uruguay, y una “izquierda mala” encabezada por Chávez, Evo o Correa. Esa visión maniquea es reproducida, por desgracia, desde algunas posiciones ultraizquierdistas, las que sin entender las dificultades y contradicciones de los procesos reales de cambio, dividen a los gobernantes en “revolucionarios” y “traidores”. Para los Estados Unidos resulta vital separar y dividir a los regímenes calificados de “populistas”, con Chávez a la cabeza, de los que califican como “izquierda moderna”.

La crisis financiera, bancaria y la recesión global del capitalismo es la más grave desde la depresión de los años treinta. Señala el fin del “régimen de acumulación con dominación financiera” (Chesnais) que se impuso mundialmente en los años ochenta. Señala también el colapso del neoliberalismo como política económica

dominante. Sin embargo, es conveniente no confundir agotamiento del neoliberalismo con fin de los intereses del capital financiero y del complejo industrial-militar y petrolero que gobiernan el mundo.

La crisis afectará forzosamente a América Latina debido al deterioro de los términos de intercambio, la disminución de las inversiones extranjeras directas, el retiro de los capitales de los mercados financieros y la reducción de las remesas de los migrantes. La teoría del “desacoplamiento” es falsa y engañosa. América Latina experimentará fuertemente los efectos de la crisis, aunque es probable que afecte más a los países de mayor adhesión a la estrategia neoliberal, como México, que a aquellos que han intentado separarse de ella y ensayar modelos económicos alternativos. Estados Unidos sigue siendo el “motor de la economía mundial”, sin que exista hasta ahora una potencia o grupo de potencias dispuestos a desafiar su hegemonía.

Sin embargo, para los gobiernos progresistas de América Latina, la crisis representa una oportunidad para profundizar sus procesos de cambio. Ahora más que nunca es necesario, entre otros objetivos, ahondar en el cambio de modelo económico, fortalecer los mercados internos, diversificar los sistemas productivos, evitar el aumento de la pobreza y fortalecer los programas de integración Sur-Sur (Banco del Sur), así como participar activamente en los debates sobre la reforma del sistema monetario y financiero mundial, tarea indispensable ante las ruinas dejadas por el Bretton Woods. Políticamente, aislar a las oligarquías,

“viejas” y “nuevas”, más preocupadas ahora por salvar sus fortunas que en llevar adelante sus intentonas golpistas y balcanizadoras.

**LA AGENDA DEL DESARROLLO  
EN AMÉRICA LATINA BAJO LAS  
CONDICIONES DE LA CRISIS  
ECONÓMICA-FINANCIERA GLOBAL**

**GREGORIO VIDAL**



Si el crecimiento del PIB es medido en términos del producto por habitante, el resultado es estancamiento. Tres décadas de neoliberalismo para nada, que no sea sino para peor. Como consecuencia, y en uso de mejor razón, se impone para Gregorio Vidal en América Latina, el abandono y el alejamiento de las propuestas del Consenso de Washington. Y ante la necesidad de empezar de cero, destaca y se vislumbra como aspecto central de una estrategia de desarrollo la gestión de los servicios públicos básicos. Inversión pública más inversión pública, en dirección opuesta al neoliberalismo, que durante su imperio logró disminuir la inversión pública en América Latina de 3 a 1,6%.



# LA AGENDA DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA BAJO LAS CONDICIONES DE LA CRISIS ECONÓMICA-FINANCIERA GLOBAL

Por Gregorio Vidal<sup>1</sup>

En lo que va de principios de la década del ochenta a la fecha, encontramos dos comportamientos distintos de las economías de América Latina. De 1981 a principios de la década del 2000, el Producto Interno Bruto (PIB) de la región tiene un crecimiento pobre, que medido en términos del producto por habitante se traduce en estancamiento. El producto crece posteriormente, en algunos años a una media anual superior al de la economía mundial.

Si bien hay diferencias en el crecimiento que tienen las economías a partir del 2002-2003, destaca que en varios países se fortalecen las opciones políticas de gobierno que se reconocen progresistas, democráticas, de izquierda. Por el contrario, en México, donde se mantiene una estrategia y una política económica

---

1 Doctor en Estudios Latinoamericanos. Jefe del Área de Investigación de Economía Política y profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana en México. Miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias y Miembro de Número de la Academia Mexicana de Economía Política. Ha ganado los premios: “Maestro Jesús Silva Herzog” y “Jabuti 2007” otorgado por la Cámara Brasileira del libro.  
gvb@xanum.uam.mx

que ejecuta la agenda del Consenso de Washington, el crecimiento es débil y no se rompe la tendencia al estancamiento.

Los datos sobre el comportamiento de las economías indican que el abandono o el alejamiento de las propuestas del Consenso de Washington y el establecimiento de políticas económicas con otros elementos han permitido en varios países de la región el crecimiento económico. ¿Cuál es la naturaleza del crecimiento? Es sin duda una pregunta relevante. También lo es interrogarse sobre el vínculo entre crecimiento y heterogeneidad estructural. En esta materia, lo sustantivo es crear los mecanismos de reproducción de la economía que por si mismos reduzcan la desigualdad social y generen amplia capacidad de empleo formal. Las respuestas son más urgentes dada la naturaleza y gravedad de la crisis global en curso. Los hechos e indicadores muestran que se trata de una crisis económica global comparable por su dimensión con la que estalló a finales de los años veinte del siglo pasado. Téngase en cuenta que varias de las economías de la región han estado financiando la acumulación, incluyendo importantes ingresos provenientes del exterior, como producto de los altos precios de algunas materias primas. En las semanas recientes, como en otras grandes crisis, los precios de las materias primas se han desplomado.

En las páginas siguientes se discute y propone la construcción de una estrategia de desarrollo para la región.

## **La agenda del Consenso de Washington y la creación de otras agendas**

Hasta los años 2002-2003 el desempeño de las economías de América Latina era muy homogéneo. El pobre crecimiento económico se acompaña de concentración de la riqueza. De 1981 a 2004 el PIB de la región perdió peso en el producto mundial y el PIB por habitante casi no creció. Para esa fecha, eran dos décadas de estar aplicando las políticas de ajuste fiscal y económico y las propuestas de transformación de la economía y la sociedad impulsadas por las fuerzas constitutivas del Consenso de Washington.

Al ajuste se agregó la apertura comercial generalizada, con modificaciones en las formas de tributación y una liberalización financiera profunda. En este contexto, la amplia agenda incluye: i) cambios en las políticas de gasto público, con supresión de subsidios y disminución significativa de la inversión pública; ii) abolición sin reserva alguna de las barreras que impiden la entrada y la salida de la inversión extranjera en todas sus modalidades y la supresión de los límites o las restricciones para las colocaciones financieras por capitales del exterior en títulos o documentos emitidos por gobiernos o empresas de la región, aún cuando estén denominados en moneda nacional; iii) privatización de empresas públicas y aceptación de inversiones privadas en servicios públicos e infraestructura, sin que se considere necesaria la contribución del gobierno; iv) eliminación de las reglas o regulaciones para la entrada de nuevas firmas y creación de institu-

ciones para organizar la participación de las empresas privadas a la manera de las comisiones e instituciones que desde tiempo atrás operan en Estados Unidos, como la comisión de competencia; v) modificaciones en las leyes laborales para alcanzar condiciones de mayor flexibilidad.

Se trata de una agenda que fue ejecutada con desigualdad entre los diversos países de la región. Por ejemplo, en materia de servicios públicos se sostiene la necesidad de continuar con las privatizaciones. Se insiste en que hay actividades en las que la participación del capital privado es aún minoritaria. A comienzos de 1990, las empresas privadas proveían sólo el 3% de las conexiones telefónicas y eléctricas de la región y casi ningún servicio de agua. El 2003, las empresas privadas gestionaban 86% de las suscripciones telefónicas y 60 y 11% de las conexiones a la red eléctrica y de agua, respectivamente (Andrés, Foster y Guasch, 2005).

Es notable el mayor avance del sector privado en telefonía. Pero en la generación, distribución y comercialización de electricidad aún hay un amplio campo para las privatizaciones. Mayor es, desde la perspectiva de este estudio del Banco Mundial, la tarea en agua y saneamiento y transportes (Andrés, Foster y Guasch, 2005). El Banco y el FMI insisten en la continuidad de las políticas diseñadas a partir del Consenso de Washington. El ejecutivo de Estados Unidos y los círculos financieros de Wall Street proceden de la misma ma-

nera, incluso meses después del estallido de la crisis económica en curso.

Según esta propuesta, no obstante todo lo realizado en materia de reformas económicas, en particular en el campo de las relaciones con la economía internacional, incluyendo la significativa “liberalización del comercio, América Latina sigue estando comparativamente menos abierta al comercio y a la competencia” (FMI, 2006: 39). Se afirma que es necesario completar las reformas no terminadas —es el caso de las reformas laborales— y continuar con las privatizaciones, en particular en el sistema financiero, dado que existen muchos bancos estatales. Pero también es imprescindible avanzar hacia una nueva generación de reformas, considerando lo siguiente: i) racionalización y delimitación de responsabilidades estatales en servicios públicos y banca, incluida la generación de electricidad; ii) reforma judicial y reformas legales en materia de derechos de propiedad y bancarrotas; iii) reformas en la educación y en las organizaciones de sindicatos de la educación; iv) creación de un eficiente sistema de regulación para las empresas privatizadas; e incluso, v) una reforma política que permita tener un balance de poder entre el Presidente y el Poder Legislativo y la promoción de la carrera legislativa (Kuczynski y Williamson, 2003).

El FMI plantea que en el momento actual debe procederse con extrema cautela en el manejo de la política monetaria y el gasto público (FMI, 2008). Como corresponde con la ortodoxia, las metas de inflación

deben guiar la política monetaria y, por ello, no se descarta el endurecimiento del crédito. En materia de gasto debe evitarse quebrar la disciplina fiscal. El FMI reitera los temas sustantivos del Consenso de Washington: control más estricto de los presupuestos del gobierno, junto con reformas para mejorar la eficiencia del gasto público. Y otras medidas que le den mayor sostén financiero a partir del manejo privado de los sistemas de seguridad social. No se abandonan las recomendaciones de privatización, y por ello se insiste en que para continuar creciendo deben crearse “marcos viables para la inversión en energía e infraestructura y la evolución hacia una mayor flexibilidad de los mercados laborales y de productos” (FMI, 2008: 94).

La agenda no se formula como tal, y posteriormente se procede a su aplicación. John Williamson, quién presentó al final de la década del ochenta las principales propuestas que constituyen el Consenso de Washington, mantiene un punto vista semejante. En la introducción a su texto<sup>2</sup>, Williamson plantea que durante los años ochenta se estableció un punto de vista en Washington sobre las reformas económicas necesarias en América Latina. Esa agenda es la que denomina Consenso de Washington.

Algunas de las recomendaciones de política económica están contenidas en las cartas de intención firmadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por los gobiernos de América Latina desde los años ochenta. También forman parte de ella los requisitos

---

2 Williamson (1990): *Latin American Adjustment. How much has happened?*

establecidos al aceptar créditos del Banco Mundial. En las relaciones de los gobiernos de la región con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos se incluyen acciones y tareas en la misma agenda. Los tratados bilaterales de inversión, los acuerdos de libre comercio firmados con algún país y los tratados de libre comercio que incluyen a varios países, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre Comercio de Centro América (CAFTA por sus siglas en inglés), consideran ampliamente las propuestas del Consenso de Washington, comprendiendo amplios y pormenorizados capítulos en materia de inversiones. Así, la agenda del Consenso de Washington tiene años de ejecución y su elaboración es el resultado de la acción de un amplio conjunto de actores sociales que han utilizado a diversas instituciones.

Durante los años en que se han practicado las propuestas del Consenso de Washington, se han sumado nuevos actores en su defensa y promoción. Es el caso de las calificadoras de riesgo, que consideran los parámetros definidos por el FMI, Banco Mundial y otras agencias multilaterales como los necesarios a cumplir para calificar de adecuadas las condiciones prevalentes en los países de América Latina para poder participar como deudores en los mercados de capital. Se incluyen otros actores con sede en Wall Street y un limitado grupo de empresas que han resultado directamente beneficiadas con las políticas económicas realizadas en la región. Es el caso de unas cuantas

transnacionales, varias de ellas con una breve historia de internacionalización, que tienen un activo papel en el proceso de privatizaciones como compradores de las empresas públicas y adquiriendo los servicios públicos concesionados durante los años noventa (Vidal, 2001 y 2004).

También merece destacarse la defensa de estas políticas por parte de algunos grupos de grandes empresarios y financieros de los países de la región. En algunos países, los grandes financieros y empresarios locales (muchos de ellos han devenido en rentistas) han sostenido la necesidad de continuar con el ajuste estructural, la defensa a toda costa del superávit fiscal, la necesidad de una apertura indiscriminada en materia de comercio, y en los mercados de dinero y capital, las privatizaciones de todos los servicios públicos, la investigación científica, la salud, la educación y los sistemas de pensiones. Gran parte de las élites económicas dominantes con origen en América Latina, como las transnacionales, bancos y fondos de inversión que proceden de Estados Unidos y algunos países europeos, se comportan fundamentalmente como rentistas, por ello se puede hablar, recuperando la idea de Parguez (1992), de construcción de un régimen de acumulación por el tributo, que tiene actores sociales específicos que lo impulsan y defienden.

La agenda del Consenso de Washington no es, por tanto, una solución técnica, ni un conjunto de propuestas producto de una elaboración académica, ni la simple aplicación a la política económica de un espe-

cífico cuerpo de teoría o análisis económico. Es una propuesta de transformación de la economía que expresa los intereses de un reducido grupo de transnacionales y financieros que incluye a segmentos de las elites de América Latina. Hasta los primeros años de la década actual, su aplicación no encontraba objeciones entre los gobiernos de la región; no obstante, el resultado en términos de crecimiento de la economía, creación de empleo y participación en el comercio mundial de la mayoría de los países de la región era sumamente pobre.

La adopción de una política en el manejo de las finanzas públicas, para alcanzar un superávit fiscal, es parte sustancial de las propuestas del Consenso de Washington. El discurso acerca de la necesidad de mantener en el largo plazo el equilibrio fiscal es constante. Aún actualmente se insiste en ello. También es un aspecto fundamental la denominada independencia del Banco Central y la reducción de sus tareas al objetivo de la estabilidad absoluta en los precios. La reducción de la inflación, además de contraer el crédito en moneda nacional, ha operado como un medio para mantener altas tasas de interés e impulsar el mayor endeudamiento de los gobiernos en moneda nacional, sin que los recursos se destinen a la formación de capital. Es una política que se explica al observar que existe un reducido grupo de grandes beneficiarios que operan como grandes rentistas.

En los años siguientes, los hechos han comenzado a cambiar haciendo evidente una situación caracterizada

por una gran tensión, que en los meses recientes se ha agudizado. Diversos acontecimientos indican que hay en curso dos grandes opciones, sustentada cada una de ellas en fuerzas sociales cada vez más perfiladas y definidas. Su presencia y fortaleza es desigual, pero se manifiesta en toda la región, aún en aquellos países en que los gobiernos defienden las tesis del Consenso de Washington, como México.

Por un lado, defendiendo las propuestas del Consenso de Washington y la continuidad en las políticas económica, tenemos a unas cuantas empresas transnacionales, bancos e inversionistas institucionales que tienen localizadas sus empresas matrices en países de Europa y en Estados Unidos, grandes financieros y empresarios de países de la región, dueños de grandes empresas de medios de comunicación, amplios segmentos de funcionarios de instituciones financieras estatales y privadas y los propios integrantes de los organismos financieros internacionales, de los círculos de Wall Street y otros medios financieros. (Esto sucede hasta la fecha, un ejemplo son los proyectos de privatización de la industria petrolera en México, presentados por la administración federal y por un grupo de senadores y diputados del PRI.) Por otro lado, tenemos a movimientos sociales, nuevos partidos y otras expresiones sociales que en algunos países han logrado constituir gobiernos o que mantienen una relación relevante con gobiernos recientemente electos, en los que se observan algunos elementos de una política económica distinta. La elaboración de una

alternativa que considere la economía es una tarea urgente, para dotar de capacidad efectiva de gobierno al movimiento social emergente. Pero también, para distanciarse con claridad de las propuestas del Consenso de Washington.

## **Desigualdad y heterogeneidad social: elementos constitutivos de la aplicación de la agenda del Consenso de Washington**

Los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Mundial (BM) y otros organismos internacionales multilaterales insisten en la profunda inequidad que existe en América Latina. Es la región más desigual del planeta, en la que no se observa una firme tendencia a la disminución de la pobreza. Sólo algunos espacios de las economías del área se articulan positivamente con la economía internacional.

El crecimiento del PIB en América Latina ha sido particularmente pobre durante gran parte de los años recientes. En Argentina, en el periodo que va de 1980 al 2002, el PIB crece a una tasa de 0,6%. Solo desde el 2003, cuando se han ejecutado medidas para impulsar el crecimiento a partir del mercado interno y con una desconexión relativa con los mercados financieros in-

ternacionales, es que la dinámica del producto se ha modificado positivamente. En el año 2002, el producto se reduce en más de 10% con relación al 2001. En el 2003 y el 2004, el PIB crece a una tasa superior a 8%. Los incrementos en el 2005 y el 2006 continúan en el mismo orden. En el Brasil, el crecimiento medio en los años de 1980 al 2004 es de 2%; mientras en México, de 1981 al 2004, es de 2,2%. En ambas economías se trata de cifras cercanas al ritmo de aumento de la población, lo que significa una tendencia al estancamiento.

Medido en términos de la respectiva moneda nacional, el PIB por habitante en la Argentina decrece en 0,16% en el periodo que va de 1980 al 2004. La tasa de crecimiento para los mismos años en el Brasil es de 0.4% y para México, de 1981 al 2004, el crecimiento medio anual es de 0.4%. En México, el crecimiento de la economía del 2004 al 2007 no implica cambio en la tendencia que se observa desde 1981. Los incrementos recientes del PIB en la Argentina pueden implicar una nueva dinámica. En Brasil, es apenas el crecimiento del 2006 y 2007 el que permite establecer la posibilidad de un cambio.

Otros datos dan cuenta de que junto al pobre crecimiento de la economía se ha profundizado la exclusión social, las sociedades están más fragmentadas y crece la desarticulación entre las regiones geográficas, destacando los países de mayores dimensiones. La cohesión social se debilita, participando en este proceso la articulación con el exterior que logran algunos

grupos sociales y pequeñas áreas o zonas de ciertas economías.

La heterogeneidad social se afirma e incluye el mantenimiento de actividades económicas con una base técnica elemental y la aparición de nuevas formas productivas con muy bajos niveles tecnológicos. Es común observar en las sociedades de América Latina una creciente incapacidad para generar puestos de trabajo formales. Todo ello está señalando la necesidad de contar con políticas para resolver estos problemas, si el objetivo es alcanzar el desarrollo.

El subempleo estructural se consolida, pero también múltiples formas de trabajo por cuenta propia con ausencia o mínima capacidad tecnológica. En el Brasil, hasta principios de la década actual, la información estadística revela el mantenimiento del desempleo abierto y la incapacidad para absorber el subempleo estructural a pesar del crecimiento económico (Burgueño y Rodríguez, 2002; Rodríguez, 2006). En México se observa un patrón de distribución entre población económicamente activa formal e informal en el cual está última gana importancia. Desde los años ochenta, cuando hay crecimiento económico, la capacidad para generar puestos formales de trabajo es decreciente (Vidal, 2004). En la Argentina, uno de los resultados notables de los gobiernos de Menen y De la Rúa fueron las tasas de desempleo superiores al 20%. Estos hechos constituyen evidencia de la conservación de la heterogeneidad social, con la que la

fragmentación y la desarticulación de las sociedades de América Latina se profundiza.

El avance de la economía informal no resulta sorprendente, dado que no se han desarrollado en años previos medidas para impulsar a las pequeñas y medianas empresas, y dado que, mucho menos, no existen iniciativas sistemáticas para fortalecer los mercados internos. Lo mismo en México que en el Brasil, el crecimiento económico de años recientes está acompañado por el aumento de trabajadores informales en actividades con baja o muy baja productividad. Las cualidades y calificaciones que demanda el proceso productivo para estos trabajadores son mínimas y ellos mismos pierden capacidad por estar ocupados en este tipo de actividades. No son una fuerza positiva en el fortalecimiento del consumo para la reproducción de la capacidad de producción, que es un dato importante en la ampliación de los mercados internos y en la generación de condiciones de desarrollo. Las diferencias en los años recientes en cuanto a ritmo de crecimiento de ambas economías aún no permiten establecer si en el Brasil se está generando una nueva situación. Es uno de los datos que debe considerarse para evaluar la calidad del crecimiento en la Argentina, y aún más en Venezuela, que también tiene altas tasas de crecimiento del PIB desde el año 2004.

En tanto la heterogeneidad social se mantiene, los procesos de concentración económica son más vigorosos. Hay una tendencia a excluir a la mayoría de la población de los beneficios de la acumulación y del

progreso técnico (Furtado, 2000). La tecnología no se difunde en el conjunto del tejido social y por tanto no se produce un incremento notable en el nivel de productividad de las economías. Finalmente, concentración económica, concentración del ingreso y mantenimiento de la heterogeneidad social, son aspectos que representan una economía en estancamiento. Esta tendencia debe ser modificada en la región con una política alternativa efectivamente centrada en el desarrollo.

## **Necesidades sociales, Estado, infraestructura y crédito**

El tema de los servicios públicos básicos y su gestión es sustancial en la construcción de instituciones que permitan que la población tenga acceso a las condiciones mínimas de vida para poder desempeñarse productivamente.

Para los beneficiados con la ejecución de las propuestas del Consenso de Washington, discutir el problema de la gestión por cuenta del Estado de los servicios públicos básicos, como el agua potable, los ferrocarriles, los aeropuertos y puertos navales, la energía eléctrica, el gas para uso doméstico, la telefonía, es un asunto del pasado que solo reproduce ineficacia. La recomendación y criterio de los organismos financieros multilaterales sostiene que estas actividades deben realizarse a partir de empresas privadas y que es imprescindible reducir al mínimo la regulación por cuenta del Estado o de agencias públicas. Esta

opinión era compartida hasta hace poco tiempo por los gobiernos de gran cantidad de países de la región.

Se recomienda la autorregulación como forma adecuada, junto con asignaciones y toma de decisiones de las firmas según lo que el mercado disponga. Se acepta la normatividad expresa para que estos servicios puedan ser prestados por empresas privadas. En las economías en desarrollo y las calificadas como economías en transición se insiste en que se ha producido una profunda reforma, creándose un esquema de regulación (Kessides, 2004). Para los defensores del Consenso de Washington la nueva situación es un hecho positivo, uno de los resultados de las políticas de reforma ejecutadas desde hace más de dos décadas que no debe modificarse.

En Gran Bretaña se ha creado una reglamentación específica para normar el mercado de la energía eléctrica. También en España hay una instancia para tal fin. En la Unión Europea se han acordado reglas para avanzar en la privatización de los servicios y se vigila que en los diversos Estados miembros el proceso avance, a la vez que se definen reglas para propiciar la competencia. Por la prensa nos enteramos que lo mismo en Argentina, como en Brasil y Chile, se aplican multas a compañías de generación, distribución y venta de electricidad por no cumplir con ciertas reglas o por problemas de suministro o de precios; por no hablar de los sonados casos de las tarifas eléctricas en California y la quiebra de Enron en Estados Unidos, que daban cuenta de la acción sin control por parte de

empresas, operando como intermediarias, comprando y vendiendo energía eléctrica.

En los países desarrollados el problema es de naturaleza distinta a lo que acontece en los países en desarrollo, en particular en América Latina. En la Europa del Euro, como en Gran Bretaña y la Europa septentrional el tema es cómo garantizar el mantenimiento de los servicios públicos; y cómo avanzar en los nuevos servicios, como la telefonía celular e Internet, para el conjunto de la población.

A diferencia, en América Latina la discusión sobre los servicios públicos básicos se da sin que exista un Estado del bienestar desarrollado. En muchos países, la cobertura de agua potable, drenaje y energía eléctrica sigue siendo incompleta. Los servicios de salud son insuficientes y operan con grandes carencias. La educación, aun a nivel primaria, es un bien escaso en varios lugares de la geografía de la región. Incluso en las mayores ciudades se cubre con carencias, y la falta de calidad es notable. Otros servicios, como la telefonía por cable y el transporte público, tienen coberturas limitadas. La telefonía celular y el Internet están aún menos desarrollados. No obstante, se han puesto en práctica políticas de privatización, vendiendo las empresas estatales y reduciendo los recursos públicos que se destinan a servicios, como educación y salud.

Durante los años noventa la privatización de las empresas estatales y el otorgamiento de concesiones para el desarrollo de servicios públicos al capital privado fue una política sustancial de todos los gobier-

nos de la región. Destacaron las privatizaciones de las compañías telefónicas, que fueron las operaciones que más recursos involucraron. Según estimaciones, en el periodo 1990-2002 la inversión privada en servicios públicos básicos en América Latina fue de 346 mil millones de dólares, destinándose 47% a telecomunicaciones, 25% a electricidad y 8% a caminos. El resto, 19%, se repartió entre transporte y distribución de gas, agua y alcantarillado, ferrocarriles, aeropuertos y puertos (Vidal, 2004:290). Gran parte fueron recursos utilizados para adquirir empresas, y las mayores inversiones se destinaron a telecomunicaciones, en particular telefonía.

El proceso significó un amplio número de operaciones de compra-venta de activos en el que participaron algunos capitales de los países de la región, pero también empresas transnacionales, varias de ellas con una historia relativamente corta. En telefonía, por ejemplo, después de muchas operaciones de cambio de propiedad, que incluyeron a las empresas: Bell South, World Com, ATT, Verizon, France Telecom, Telecom Italia, Vodafone, el mercado es dominado por Telefónica de España y Telmex-América Móvil de México (Vidal, 2001, 2004 y 2007). Los cambios de propiedad han estado presentes en otras actividades. Las entradas y salidas de capital no implican necesariamente que los servicios crezcan y la población esté en mejores condiciones para poder pagarlos.

Además de haber privatizado la telefonía, los ferrocarriles, aeropuertos, puertos navales, carreteras, hay

experiencias de privatización de los servicios de agua potable y de distribución de gas natural. En México, no obstante que el gobierno afirma que no se ha privatizado la electricidad, se permite la generación de electricidad por empresas privadas garantizando que toda la energía producida será comprada por la Comisión Federal de Electricidad, pero también garantizando cuantiosas utilidades para los capitales privados. En educación, se ha autorizado el crecimiento con poco control de escuelas privadas, y no se ha ejecutado un programa para ampliar las escuelas públicas y, en general, ofrecer una mejor educación. En salud también se suspendieron las inversiones por un largo periodo, incluso las de mantenimiento. También se ha procedido a privatizar los sistemas de pensiones de los trabajadores, con lo que claramente se indica que no hay intención de avanzar en la construcción de un estado del bienestar.

En el periodo 1996-2001, en Chile y Colombia, la inversión en infraestructura con relación al PIB fue de 5,58 y 5,76%, respectivamente. En ambos países, la mitad o casi la mitad de la inversión es pública. En el Brasil es 2,39%, correspondiendo a la privada un 1,37%; en Argentina, 1,45%, y la privada, 1,24%; en México, 1,24%, y la privada, 0,96% (Calderón y Servén, 2004). En promedio, en la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Perú la inversión pública en infraestructura cayó desde más de 3% en 1988 a aproximadamente 1,6% en 1998 (Servén, 2005, citado en: Fay y Morrison, 2005).

La disminución de la inversión pública afecta severamente a los servicios públicos y en general a la infraestructura. Esta reducción no ha sido compensada por la inversión privada. En la actualidad, la inversión con participación privada en infraestructura no supera el 0,9% del PIB regional. El Banco Mundial, considerando el crecimiento de algunas economías de Asia, señala que es necesario duplicar la inversión en infraestructura para mantener las condiciones de competitividad de las economías de la región. Las inversiones en infraestructura están en alrededor del 2% y debe ser mayor al 6% del PIB. Para tener las condiciones de Corea, es necesario que la inversión en infraestructura sea entre 5 y 7% del PIB por un periodo largo de tiempo (Fay y Morrison, 2005). Las cifras indican que las privatizaciones y el establecimiento de leyes y reglas para que el capital privado opere no han sido suficientes para dotar a las economías de la infraestructura necesaria. Sin embargo, insisten en que deben crearse los medios para atraer más capitales (Fay y Morrison, 2005). No hay razón para suponer que el escenario se pueda modificar a partir de los capitales privados, menos si se apuesta todo al capital extranjero.

Además, en el caso de varias de las economías de la región, como México, el débil crecimiento de la economía no ha modificado las condiciones que caracterizan la distribución del ingreso. El crecimiento del PIB en el Brasil y en México, del 2003 en adelante, no impide el mantenimiento y aún el aumento de la población ocupada informal. El aumento de la informa-

lidad durante la recesión de los años previos, no logra ser absorbida en los años de mayor crecimiento.

Los hechos están cambiando en los países que se distancian de las propuestas del Consenso de Washington, y que, por propia y particular iniciativa, realizan inversiones en servicios públicos y en infraestructura. El mayor crecimiento de las economías de Venezuela y la Argentina no se explica sin considerar un incremento en la formación de un capital que incluye recursos públicos. Incluso en el Brasil hay un incremento en la inversión pública, y hace años que se suspendió el programa de privatizaciones. Por ejemplo, en energía eléctrica se ha restablecido el papel central de las empresas del Estado, como también sucede en Venezuela.

Las circunstancias tan desiguales de la distribución del ingreso y la magnitud de la pobreza condicionan la gestión gubernamental de los servicios públicos básicos, que gravitan en las condiciones de vida de los seres humanos. Contar con ellos es parte del ejercicio de los derechos fundamentales de la población, y crea condiciones para que hombres y mujeres participen con toda su capacidad de trabajo en la producción. En resumen, debe enfrentarse el problema de los servicios públicos básicos teniendo en cuenta el problema de la reproducción de los costos de producción del hombre y la igualdad en los derechos democráticos de trabajadores y propietarios. Son necesarios para elevar la productividad per cápita de las sociedades de la región y son un derecho de los pueblos. Contar

con servicios públicos básicos es una tarea urgente que no puede fundarse en cuantiosas ganancias de rentistas. Además, es imprescindible considerar que su gestión debe impulsar mecanismos endógenos de financiamiento y, más específicamente, apoyarse en la ampliación del crédito interno. Ello incrementa el coeficiente de inversión con un efecto multiplicador de la actividad económica.

En esta perspectiva, la gestión de los servicios públicos básicos puede convertirse en instrumento de una estrategia de desarrollo. Las inversiones realizadas en caminos, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, energía eléctrica, agua potable, alcantarillado, servicios educativos, servicios de salud, etc., pueden tener un alto contenido nacional, impulsando las actividades industriales internas. También pueden financiarse con crédito en moneda nacional o con recursos aportados por un banco regional de desarrollo. Es un medio para profundizar el crédito interno y propiciar la colaboración entre los países de la región.

## **Conclusión**

El desarrollo no es un hecho natural. Mucho menos una etapa en el comportamiento de las economías capitalistas. En las condiciones actuales implica el programa económico posible para consolidar la democracia en la región. El reto es hacer compatible el crecimiento de la economía con la supresión de la heterogeneidad estructural. Lograr que exista ampliación del empleo y de la capacidad de producción y

por estos medios reducir la pobreza y la desigualdad social.

Uno de los temas cruciales en una nueva estrategia de crecimiento compatible con el desarrollo es la ampliación de los servicios públicos básicos y de la infraestructura. La inversión privada en estas áreas es, además de insuficiente, incapaz de encarar las tareas del desarrollo. Por ello, es imprescindible recuperar el papel de la inversión pública. Como también es necesario una articulación productiva y financiera de cooperación entre las naciones de la región y, a partir de ella, construir relaciones económicas internacionales de cooperación, no fundadas en la ampliación de las asimetrías a favor de los países desarrollados.

Es necesario contar con los medios para financiar las actividades económicas a partir del crédito interno. La dimensión regional del crédito debe ser considerada. También es imprescindible recuperar el papel del gasto público en la dinámica de la economía. Mantener una política económica con equilibrio fiscal es parte de un circuito financiero que permite el traslado del excedente económico al extranjero y por ello necesita del crédito que viene del exterior. En las condiciones actuales implica acrecentar la vulnerabilidad de la región y establecer condiciones para minar el crecimiento de las economías del área. La estrategia de desarrollo de la región debe romper con las tesis del Consenso de Washington. Sólo así se consolidará la democracia en los países del área.

## **Bibliografía**

- ANDRÉS, L.; FOSTER V.; GUASCH, J. L.  
2005 The Impact of Privatization in Firms in the Infrastructure Sector in Latin American Countries. Banco Mundial, Washington.
- BURGUEÑO, O.; RODRÍGUEZ, O.  
2002 “Desarrollo y cultura. Notas sobre el enfoque de Furtado” en: Trayectorias, 10, Año IV, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey.
- CALDERÓN, C.; SERVÉ L.  
2004 Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001. Policy Research Working Paper Series 3401. Banco Mundial, Washington.
- FAY, M.; MORRISON, M.  
2005 Infraestructura en América Latina y el Caribe: Tendencias recientes y retos principales. Banco Mundial, Unidad de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Washington.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)  
2008 Perspectivas de la economía mundial. La vivienda y el ciclo económico. Fondo Monetario Internacional, Washington.
- 2006 Perspectivas económicas. Las Américas. Fondo Monetario Internacional, Washington.

FURTADO, Celso

2000 Teoría y política del desenvolvimiento econômico, São Paulo, Paz e Terra.

KESSIDES, I.

2004 Reforming Infrastructure Privatization, Regulation and Competition. Banco Mundial y Oxford University Press, Washington.

KUCZVNSKI, P.; WILLIAMSON, J. (editores)

2003 After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America, Institute for International Economics, Washington.

PARGUEZ, A.

1992 “La era de la austeridad” en: Investigación Económica 201, Facultad de Economía, UNAM, México, julio-septiembre.

RODRÍGUEZ, O.

2006 El estructuralismo latinoamericano. Siglo XXI Editores, México.

VIDAL, Gregorio

2007 “Latin American Privatizations” en: 4th International Conference Developments in Economic Theory and Policy. Department of Applied Economics V, University of the Basque Country (España) y Cambridge Centre for Economic and Public Policy of the University of Cambridge (United Kingdom), Bilbao.

2004 “Las Privatizaciones de servicios básicos en América Latina: Procedimientos y resultados” en: Claves de la Economía Mundial. N° 4, Instituto Español de Comercio Exterior e Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.

2001 Privatizaciones, fusiones y adquisiciones. Las grandes empresas en América Latina. Anthropos Editorial, Barcelona.

WILLIAMSON, J. (editor)

1990 Latin American Adjustment. How much has happened? Institute for International Economics, Washington.

## **SEGUNDA PARTE**

**CRISIS DEL NEOLIBERALISMO Y EL  
NUEVO ROL DEL ESTADO  
(RECURSOS NATURALES,  
TRANSNACIONALES Y PROCESOS  
DE NACIONALIZACIÓN)**



**TRAS LA CRISIS DEL SISTEMA Y  
LOS DESASTRES DE LA POLÍTICA  
NEOLIBERAL:  
¿NUEVO PARADIGMA DE  
DESARROLLO?**

**JULIO GAMERO**



Julio Gamero expone las circunstancias históricas, técnicas y políticas, que cuestionan el sentido del concepto de desarrollo en un modelo económico neoliberal. Junto con ello, se pregunta si existe o no a la fecha, la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo. Y concluye, en consenso con los otros autores, que cualquier respuesta pasa necesariamente por la articulación de la política económica con la política social.



# TRAS LA CRISIS DEL SISTEMA Y LOS DESASTRES DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL: ¿NUEVO PARADIGMA DE DESARROLLO?

Por Julio Gamero<sup>1</sup>

Según el diccionario, desarrollo es la “Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida”. En ese sentido, una economía con tasas de crecimiento continuas pero que no mejora el nivel de vida no es desarrolló.

Para cumplir con la definición, como condición actual, se tendría que poner énfasis en una concepción y aplicación de políticas económicas y sociales en forma integrada.

Bajo dicha orientación, en el presente documento se hará una presentación de la evolución del paradigma del desarrollo anclado en la concepción de las políticas sociales, poniendo énfasis en si la etapa actual —cuando la prueba fáctica (la crisis económica en curso) desacredita el modelo imperante en el último

---

1 Economista con postgrado en gestión y desarrollo y especialización en políticas sociales y empleo. Consultor en temas de empleo, pobreza, políticas sociales y cooperación internacional (con publicaciones en estos temas). Profesor de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Ingeniería. Ex Viceministro de Promoción del Empleo (2004-2005). Director Ejecutivo de Project Counselling Service. [jgrconsultoria@gmail.com](mailto:jgrconsultoria@gmail.com)

cuarto de siglo— anuncia o no la configuración de un nuevo paradigma.

## **De Bretton Woods a dónde: ¿fin del ciclo de las políticas sociales del Consenso de Washington?**

De Bretton Woods en adelante se pueden distinguir tres etapas. La primera de ellas está constituida por el auge de los llamados Estados de bienestar, que con las diferencias del caso fueron el modelo de buena parte de los países de la región. La segunda etapa corresponde a los postulados del Consenso de Washington, y el predominio de la privatización y la segmentación de la política social. La tercera etapa, iniciada a comienzos del nuevo siglo, tras el agotamiento del modelo imperante, se la puede caracterizar como de transición y/o aparición de un nuevo paradigma, en el que, quizás, haya una confluencia entre el Estado, el mercado, la eficiencia y la equidad.

### **El auge de los Estados de bienestar**

Como resultado de los acuerdos de Bretton Woods, tras el término de la segunda guerra mundial en el siglo XX, y fines de los ochenta (crisis de la deuda externa, hiperinflaciones), se tuvo casi 40 años de predominio de los llamados Estados de bienestar, con las particularidades de cada lugar<sup>2</sup>.

---

2 Para Isuani (2002), tomando como referente los aportes de Esping-Andersen, la política social se define como la gestión pública de los riesgos sociales, siendo éstos los riesgos propios de una situación en la cual el

Por ejemplo, en Europa Central —al decir de Gosta Esping-Andersen— se adoptó la característica de un Estado social de corte corporativo, afirmado en la categoría laboral de la persona, mientras que en los países nórdicos se enraizaba un modelo social asentado en la condición de ciudadano, y en Estados Unidos se arraigaba un modelo en el cual el papel del Estado quedaba confinado a generar las condiciones para que la demanda de trabajo absorbiera la mayor cantidad

---

trabajo ha devenido en mercancía: desempleo, discontinuidad laboral por accidentes de trabajo, enfermedad, culminación de la vida laboral activa (jubilación). Al decir del autor, la administración de dichos riesgos conllevó un proceso de articulación de tres instituciones: el Estado de bienestar, la familia y el mercado, pudiendo clasificarse las políticas sociales vinculadas con los regímenes de bienestar en tres categorías —residuales, corporativas y universales— que se encuentran en el mundo anglosajón, europeo continental y escandinavo, respectivamente.

El denominado modelo residual, cuyo ejemplo es Estados Unidos, no reconoce mayor participación del Estado en la provisión de servicios sociales, asignándole al mercado el papel principal en la gestión de los riesgos sociales. Sólo deja su presencia para enfrentar aquellas situaciones derivadas de la pobreza extrema. En ese sentido, la necesidad se constituye en la base de derechos “residuales” de grupos específicos. La acción estatal es la mínima indispensable para garantizar la proletarianización de la fuerza de trabajo.

El modelo corporativo, por su parte, tiene como figura central lo que hemos conocido como la seguridad social: el denominado seguro contributivo financiado por aportaciones gravadas sobre la planilla de empleadores y trabajadores. Es la base del conocido sistema de reparto y supone, por lo demás, en el caso del financiamiento de las pensiones, una solidaridad intergeneracional. El ejemplo de este modelo está centrado en la Europa continental. El modelo universal, a diferencia del modelo corporativo, no asocia la gestión del riesgo social con la contribución derivada del trabajo. Más bien es la noción de ciudadanía la que viabiliza el derecho a ser perceptor de la política social. Hay una fuerte concepción igualitaria que va más allá de la relación laboral. El ejemplo de este modelo está en los países escandinavos.

de empleo y cada cual, en forma individual, tomara la cobertura de los riesgos sociales<sup>3</sup>.

Dicha época está relacionada con el auge de los modelos de seguridad social anclados en el esquema de reparto y de solidaridad intergeneracional, que contienen un fuerte acento redistributivo de los deciles de mayores rentas laborales hacia los de menos, y de los trabajadores jóvenes con mayores calificaciones relativas hacia los trabajadores en retiro, es decir los jubilados. La promesa de un asalaramiento pleno y con inclusión de las masas migrantes del campo a la ciudad auguraban un futuro expectante, por decir lo menos.

En América Latina —fuera de Argentina, Uruguay y parte del Brasil, donde el capitalismo gozó de un desarrollo más temprano— el Estado de bienestar no tuvo las características de Europa central. En la región andina, no pasó de los sectores modernos de la economía, que no representan ni la mitad de la población económicamente activa.

A mediados de los setenta, el shock petrolero, la crisis de la deuda externa de comienzos de los ochenta sumados a los procesos de hiperinflación y recesión que fueron comunes a varios de nuestros países, acabarían allanando el camino para la imposición de los ajustes estructurales y el florecimiento del pensamiento “único” alrededor de los postulados del Consenso de Washington.

---

3 Ibid.

## **El Consenso de Washington**

Las ideas del Consenso de Washington tuvieron una aceptación inicial al haber logrado vencer la hiperinflación y estabilizar la economía. Fue el mejor momento, para esa perspectiva, del predominio de la técnica y la economía sobre la política, de la eficacia y la eficiencia sobre la equidad. La palabra desarrollo salió de la escena y fue reemplazada por pobreza. El concepto no mensurable del Consenso de Washington —desarrollo— cedería lugar a otro concepto —pobreza— concebido como mensurable, administrable y, por ello, susceptible de gestionarse y “objetivarse”.

El desarrollo y el universalismo de las políticas sociales fueron sustituidos con políticas sociales focalizadas y desarticuladas de la política económica, amparadas bajo el discurso de la “eficiencia”. Se le otorgó a la política social un papel tal, en aparente desconexión o autonomía con la política económica, al punto de convertirla en la única responsable de las cifras de pobreza y desigualdad. Se consagró una visión segmentada de lo económico, de lo social y de lo político, perspectiva aún vigente en varios países de la región.

El desarrollo, como se ha señalado, dejó de ser una preocupación central —reemplazado apenas por las cifras de la pobreza—, y, además, la nueva política social a priori era excluyente. Supuestamente era equitativa al buscar concentrar la acción estatal entre los más pobres, pero al convertir la condición de pobreza en un requisito para la percepción de la política social no

hacía sino traslucir una connotación de residuo, en los términos de Esping-Andersen.

La política social, en ese sentido, se focalizó en los más pobres, y acabó excluyendo —a través de la precarización del empleo— a los asalariados de empresas formales, pero, al mismo tiempo, la política económica los convertía, junto con los sectores medios urbanos, en la fuente de recursos —a través de los impuestos a la planilla— para el proceso redistributivo que generó el ajuste estructural: desde los sectores medios y trabajadores formales hacia el sector de menores ingresos (los pobres extremos). Todo ello, en el marco de desgravaciones tributarias al capital, generó un marcado aumento de la concentración del ingreso en la parte más alta de la curva distributiva. Y así, la nueva política social resultó también funcional al proceso económico.

La privatización fue también un sello distintivo de la política social del ajuste estructural. Iba en consonancia con el proceso de la reforma laboral, ya que suponía que los principales riesgos sociales —en aras de una mayor eficiencia— tenían que pasar de ser ofrecidos por el Estado a ser provistos por la iniciativa privada. Para el éxito de dicha estrategia no sólo tenía que crecer el número de asalariados, sino que además tenía que aumentar su capacidad adquisitiva, por dos razones: para que pudieran pagarse, en el mercado y de manera individual, la cobertura de salud y previsión social, y para que las tarifas que pagaran garantizaran rentabilidad al proveedor privado. La reforma laboral,

al pretender reducir las ineficiencias del mercado laboral y volverlo más competitivo, debería facilitar el proceso de salarización, y el aumento de la demanda de trabajo debía impulsar la recuperación de los ingresos reales. Sin embargo, quince años más tarde, esto está lejos de cumplirse.

### **Después del Consenso de Washington, ¿algo nuevo en política social?**

En los primeros años del 2000, y tras la secuela de la crisis financiera asiática, la pobreza, el empleo precario y la desigualdad no mostraban mayores mejoras. Por el contrario, las expectativas que favorecieron la aplicación de los ajustes estructurales ya se habían diluido y la población andaba en la búsqueda de propuestas distintas. La crisis política recorría la región, generando cambios en diversos países, con mayor o menor intensidad en las propuestas de reforma a la situación anterior.

Si la forma como se gestionó la crisis de la deuda externa, de la primera mitad de los ochenta, abonó en la posterior consolidación del Consenso de Washington, es probable que el impacto de la crisis económica mundial, iniciada con el estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, reditúe en el cierre de este ciclo neoliberal y facilite la emergencia de un nuevo ordenamiento económico y social.

Así, mientras que el Consenso de Washington se va quedando con menos defensores<sup>4</sup>, desde el campo de las políticas sociales aún no se consolida la emergencia de un paradigma que sustituya la visión segmentada, compensatoria de las políticas sociales de los noventa. Hay avances, sin duda, como los estudios que vienen demostrando la interrelación entre el desarrollo humano con el crecimiento económico, la vinculación entre la educación, la calificación de la fuerza laboral con la competitividad del país, y el impacto adverso de la desigualdad sobre el crecimiento de la economía.

Pero, aún, se mantiene a la política económica sin responsabilidad sobre los números de la pobreza y la desigualdad. Y se insiste, sólo, en victimizar a la política social, al gasto/ inversión social, de la baja reducción en las tasas de pobreza y de la persistencia de los altos índices de inequidad. Cuando en el sentido común la política económica aparezca como responsable de todo ello, entonces, tendremos una señal de que el cambio ha llegado.

## **Desarrollo, postneoliberalismo, cambio y continuidad**

La crisis económica actual, como se ha señalado, ha desvirtuado algunas hipótesis sostenidas por la ortodoxia económica. Ésta, como era de esperar, se resiste a dejar el lugar de “pensamiento único” que tuviera en

---

4 Particularmente en el terreno de la teoría económica, la ortodoxa tesis de la autorregulación de los mercados ha quedado rechazada por la prueba fáctica de la crisis inmobiliaria y financiera.

años recientes y que está detrás de las políticas públicas que concentran el foco de la atención en la lucha contra la pobreza. Iniciativas como la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio tienen en la disminución de la pobreza extrema una de las metas de mayor importancia, pero no hacen visible elementos que resultan claves para recuperar y medir los avances en la dimensión del desarrollo. Si, con igual énfasis, se pusiera atención en la calidad del empleo que se genera y en la distribución funcional del ingreso y el contenido de las políticas tributarias (y no sólo del gasto público), se estaría ante un mejor estándar del bienestar ciudadano, que reste protagonismo a la visión unidimensional que tuvo la política social, al concentrarse sólo en la pobreza e indigencia.

El neoliberalismo sostenía que los beneficios del crecimiento económico llegarían a beneficiar al conjunto de la población por acción de la “mano invisible” del mercado. Es así que la imagen del “chorreo” o trickle down se mostraban como los medios para ello. Esto suponía, primero, la generación de riqueza y luego su redistribución. El asunto es que, en varios de nuestros países, el marco institucional heredero de las reformas liberales aún se mantiene, lo cual pone límites a los procesos redistributivos. Particularmente, los profundos cambios que hubo en materia de la institucionalidad laboral: flexibilización normativa, restricción de la libertad sindical y privatización de la previsión social, determinaron una degradación de las condiciones de trabajo que precarizaron el empleo.

Las reformas liberales en el mercado de trabajo, enunciadas anteriormente, y el ajuste estructural de la economía han cambiado la faz de las clases sociales anterior a dicho momento. Ello limitaría, en varios casos, la configuración de correlaciones políticas estructuradas, y no tan sólo electorales, que den soporte a los cambios necesarios en la economía. La creciente informalización de la economía y del empleo han tenido como correspondencia una desestructuración de la sociedad y, por ende, de la política.

La reconfiguración de alianzas de clases, en las cuales el empresariado nacional jugaba un papel destacado, no parece un hecho que pueda ser común a toda la región. Hay matices muy marcados en una y otra situación, dependiendo qué tanto afectó el ajuste estructural a la matriz manufacturera de cada país. En un nuevo escenario marcado por la profundización de la globalización, la creciente transnacionalización, la emergencia de nuevos actores sociales (emprendedores, nuevas clases medias, por ejemplo), la creciente diferenciación del trabajo, entre el calificado y no calificado, y las transformaciones ocurridas en nuestros Estados, ¿cuáles son las bases sociales y políticas de un nuevo modelo de desarrollo? ¿es posible su emergencia sin la presencia de un capital “nacional”?

### **Trabajo calificado y aumento de la brecha distributiva**

El nuevo contexto estaría caracterizado por el aumento de la diferenciación salarial, cuyo origen se vin-

cula con lo que diversos autores como Reich (1993) y Castells (1999) mencionan como las nuevas categorías de trabajo: la oposición entre los trabajadores altamente calificados, analistas simbólicos según Reich y autoprogramables según Castells, frente a los denominados trabajadores de los servicios de rutina y de los servicios personales. El vértice de la pirámide está conformado por los analistas simbólicos, en la jerga de Reich, o autoprogramables para Castells; es decir, personas que tienen un conocimiento científico adquirido y la habilidad para diseñar, obtener productos y modelar necesidades, así como para vender nuevas ideas en forma de servicios a partir de los productos ya existentes.

La calificación de la fuerza laboral se convierte, en ese sentido, en el elemento distintivo entre una y otra categoría laboral. Las crecientes ganancias de productividad derivadas de la revolución tecnológica de la informática y las telecomunicaciones fueron el otro elemento que abonó el creciente proceso de desigualdad social, en tanto facilitan un proceso de crecimiento económico que no absorbe mano de obra como antes, coexistiendo tasas positivas de expansión económica con la presencia persistente de desempleo abierto, particularmente concentrado en la población con menor calificación relativa.

Esta situación trastocaría el imaginario antes vigente, que la expansión del trabajo asalariado acabaría imponiéndose a las formas laborales anteriores y, por consiguiente, la extensión de la seguridad social se

consolidaría como el medio de gestión de los riesgos sociales asociados al desarrollo del capitalismo.

En esa opción, o imposición, por buscar dar ocupación con un aumento de las diferencias salariales, se encuentra el resquebrajamiento del contrato social que dio origen a los Estados de bienestar. Por un lado, se generan pocos empleos adecuados, mientras abundan los empleos precarios y de baja productividad. En tal situación resulta poco posible mantener —para todos— las promesas y las garantías sociales en un nivel alto de bienestar y, pretender que, al mismo tiempo, los salarios no sean muy desiguales en el mercado de trabajo.

Una estrategia de desregulación, como las reformas laborales liberales de hace 20 años, si bien pueden tener como efecto un aumento de la movilidad laboral y la creación de más trabajo en las actividades terciarias de menor valor agregado, precisamente por su menor productividad, genera bajos salarios que, en muchos casos, no permiten superar la línea de pobreza. Dicha estrategia, de suyo, incorpora la precarización del empleo como un elemento consustancial.

### **La necesidad de un nuevo modelo de desarrollo**

La focalización de las políticas sociales en los noventa significó, en la práctica, una suerte de discriminación en la que la condición de pobreza se convirtió en el foco de la atención del gasto social.

El modelo de política social se orientaba en el sentido de lo que Esping-Andersen<sup>5</sup> denomina políticas residuales, propias de la concepción económica anclada en el utilitarismo, y que se caracterizan porque la cobertura de los riesgos sociales propios del capitalismo —desempleo, discapacidad por razones de salud y jubilación— no está anclada a ningún esquema corporativo de seguridad social, sino que depende directamente del aporte de cada individuo. Bajo este esquema, la única preocupación del Estado es la generación del marco más adecuado para la generación de la mayor cantidad de empleos. Con empleos, y con ingresos, el individuo deberá asumir por cuenta propia tales coberturas.

Eso explica, entre otras razones, que un número importante de países de la región continúen a la zaga de la inversión social. La focalización acaba “justificando” bajos niveles de gasto/inversión social, además que no fuerza al Estado para aumentar la presión tributaria, pues el aumento de la cobertura de las políticas sociales no “aparece” en la agenda pública.

La promesa neoliberal no mejoró el bienestar ciudadano, aumentó la tasa de ganancia de los sectores que se beneficiaron de las nuevas condiciones económicas sin una correspondencia en mejoras distributivas. La globalización, en el contexto de una creciente desregulación de los mercados y una disminución del papel del Estado, aumentó las diferencias remunerativas en beneficio del sector con mayores calificaciones rela-

---

5 Esping-Andersen, G., Fundamentos sociales de los Estados de bienestar.

tivas. No sólo en el Sur, en el Norte también vienen perdiendo los menos calificados. Pero, en el Sur, son la mayoría.

En el BID se ha ensayado una respuesta —tímida, aún— frente a la necesidad de desbloquear el corsé que supuso la política social del ajuste estructural. En ese sentido, ha acuñado el concepto de universalismo básico (Molina, 2005), entendido como un nuevo marco de referencia para el diseño y aplicación de las políticas sociales, el mismo que “tiene una orientación simple: promueve la cobertura universal de prestaciones esenciales que cumplan con estándares de calidad, ofrecidas sobre la base de principios de ciudadanía [...] cuyo alcance variará según las posibilidades y decisiones propias de cada país”

Los principios que guían dicha propuesta son los siguientes:

- i) El carácter universal de la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales (bienes, rentas, servicios, etc.) y con alcance a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan.
- ii) Cumplimiento de estándares de calidad garantizados para todos.
- iii) El usufructo de este conjunto de prestaciones debe estar garantizado para todos, y esa garantía debe ser brindada por el Estado.
- iv) El universalismo básico ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales, conjunto

que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país.

En resumen, dicha propuesta buscaría que se recomponga un cierto nivel de cobertura básica para todos los ciudadanos. Su contenido será definido en cada sociedad atendiendo a las consideraciones fiscales específicas, y al acuerdo social que prime en ella. En ese sentido, puede entenderse como una reacción a la pérdida de condición ciudadana de las políticas sociales que acompañaron al ajuste estructural.

Como lectura crítica (¿autocrítica?) de lo que fue el proceso de los noventa se entendería la simplificación que la reforma social hiciera de la sociedad de entonces, ya que en sociedades con alta desigualdad como las nuestras, concebir al mercado como proveedor de los servicios sociales: salud, previsión social, fue sólo una ilusión que ha llevado a que hoy coexistan tres pisos de proveeduría de los diversos servicios sociales: i) programas sociales focalizados; ii) los saldos del antiguo régimen (el del “universalismo pleno” previo a las reformas liberales) y; iii) el mercado de los servicios de salud y pensiones, que sólo están disponibles para los sectores de altos ingresos<sup>6</sup>.

### **La redistribución necesaria**

Luego de más de una década de políticas sociales netamente asistenciales y de alivio a la pobreza, no

---

6 Tras la estatización del sistema privado de pensiones en Argentina, este es un asunto en revisión en la región.

queda duda de que la mejor política social es una buena política económica, capaz de medir su éxito en la cantidad y calidad de empleo adecuado, y no en los resultados macroeconómicos per se. De este modo, la superación de la pobreza se vincularía directamente al tipo de crecimiento económico, a su articulación con el mercado de trabajo, y no solo con la cantidad de gasto social que se asigna presupuestariamente todos los años. Lo anterior no significa que la relación gasto/inversión social sea menos importante, sino todo lo contrario; pero en consonancia con la política económica desde una lógica de acompañamiento mutuo, de refuerzo y de objetivos comunes.

El predominio de esa mirada segmentada de la política social y la política económica —alimentada por las reformas liberales, como ya se mencionó— explica que, cuando se aborda el tema de la necesaria redistribución para mejorar la equidad y hacer un país socialmente más viable, el foco de atención acaba concentrándose sólo en el gasto público: en su calidad, transparencia, eficiencia y eficacia, criterios particularmente sensibles al vincularlos a los programas sociales y la política social. Con esa mirada, las denominadas «filtraciones», «subcobertura» o «burocratismo» acaban convirtiéndose en el centro del debate, cuando, en realidad, son asuntos menos relevantes —en términos estratégicos— que la concepción de redistribución y la precisión de las funciones, tanto de la política social como de la política económica.

El gasto/inversión social es, quizás, el componente más débil en una estrategia redistributiva y de lucha contra la pobreza, en contraposición a lo que se solía postular desde el neoliberalismo. Suele decirse, con razón, que mientras que la política social sólo es responsable de los decimales de las cifras de pobreza, la política económica es la que pone los números enteros.

Para la distribución, el crecimiento económico es sumamente importante. Las actividades económicas que acaban liderándolo son, particularmente: la agricultura, la industria, la minería, el mercado interno y el mercado externo. Conviene recordar que la primera ronda distributiva se genera, precisamente, a partir del tipo de crecimiento del PIB: la magnitud del excedente económico —mientras el cómo se reparte entre utilidades, remuneraciones e impuestos— se vincula directamente al arreglo institucional vigente, herede-ro, en nuestro caso, del ajuste estructural de hace dos décadas.

Conviene recordar que no hay hecho más político —ni más económico— en la economía que el reparto del excedente económico. Es que su distribución final entre remuneraciones, utilidades e impuestos es un proceso que está en función directa de la capacidad de negociación de cada uno de los actores involucrados: trabajadores, empresarios y Estado. El sector empresarial, como tributario del ajuste estructural, es quien detenta el día de hoy el poder. Los asalariados privados, con una menor tasa de sindicalización que

antes, con mayor informalidad y más empleos precarios, no constituyen actualmente un contrapeso real al poder del empresariado. Y el Estado, con matices de acuerdo a los países, no quiere ejercer de manera efectiva su función reguladora en salvaguarda del interés del ciudadano, ni aumentar la presión tributaria con impuestos directos<sup>7</sup>.

Esa primera ronda distributiva —derivada de la relación frente al capital— es la que marca el sentido general y final de la distribución del ingreso. Por ello, sus secuelas son difíciles de revertir, salvo que se incorpore y accione un mecanismo político que quiebre el “acuerdo” de la reforma liberal. La segunda ronda distributiva, por su parte, concentrada en la cuantía y el manejo del gasto social, es sólo un paliativo de la primera, ya que las ganancias distributivas asentadas en una mejora de la eficiencia de los programas sociales resultan marginales frente a los cambios en la distribución funcional del ingreso.

La política social, por sí sola, no logra revertir la concentración del ingreso que se gesta por acción del mercado, menos cuando no se incorpora en el menú de acción una reforma tributaria que redistribuya con progresividad. En ese sentido, mejorar la capacidad de negociación del sector trabajador alienta mejoras en la distribución, al igual que los aumentos del salario mínimo. Es por ello que la promoción de la calidad del

---

7 Aunque hay países, como el Ecuador, que están por realizar cambios importantes en los términos de la recaudación tributaria, incorporando más equidad en la carga impositiva de las personas naturales.

empleo y del trabajo decente no puede estar ausente de cualquier propuesta seria que pretenda la disminución de la brecha distributiva.

Conviene recordar, por lo demás, que el arreglo institucional y tributario del ajuste estructural no fue fruto del consenso ni de la concertación en democracia. Su secuela, en términos del desbalance social, resulta elocuente. Los marcos institucionales que se afectaron y que fueron reemplazados por el mercado están en la base del aumento de la desigualdad y de la ruptura de los canales de mediación entre la sociedad y el Estado (por ejemplo, la minimización del sindicalismo).

En buena cuenta, se necesita un nuevo arreglo institucional que permita que las políticas sectoriales, el nuevo esquema de vinculación público privado y las políticas pro superación de la pobreza encuentren una trama de mediaciones y relaciones Estado-sociedad, que faciliten la redistribución sin afectar el ritmo del crecimiento económico. Eso supone la construcción de un nuevo paradigma en política social: ¿desarrollo humano?, ¿universalismo básico?, ¿simplemente desarrollo?

### **¿Cuál sería la política macroeconómica de una política social incluyente?**

En términos generales, una política macroeconómica coherente con una política social incluyente, en adición a la eficacia y eficiencia, tiene que incorporar la equidad en el mismo nivel de objetivos. Esto supone poner fin a una visión segmentada en el quehacer de

dichas políticas y pensarlas en términos de sinergia, de mutuo refuerzo. En términos prácticos, esto significa fijar metas sociales y económicas a la vez.

De otro lado, el papel del Estado como agente redistribuidor, no sólo tiene que estar concentrado en la política social, en la variable del gasto, sino en la política tributaria, para afectar —progresivamente— la primera ronda distributiva desde sus inicios, en la distribución funcional del ingreso. En este sentido, una necesaria reforma tributaria tiene que incorporar la dimensión de equidad en la política impositiva de las personas naturales. En términos relativos con las empresas, ellas han sido las afectadas por el esquema tributario del ajuste estructural. La llamada política “pro inversión” acabó construyéndose sobre una mayor presión tributaria a los perceptores de ingresos laborales.

En términos del tipo de crecimiento económico —que debe ordenarse desde la política económica y la sectorial—, si se hiciera un ordenamiento de los tipos de crecimiento según sus efectos sobre la pobreza, mediado por la generación de empleo adecuado, se hallaría de acuerdo con diferente literatura (Francke, 1996; Bruno, Ravallion y Squire, 1995) que el menos favorable a la disminución de la pobreza es el “crecimiento económico” primario exportador. Si ello viene junto con un aumento de la desigualdad sectorial, sería aún más desfavorable. Por el contrario, un crecimiento similar de todos los sectores con una importante política social que genere una fuerte redistribución secto-

rial sería el más favorable, particularmente al aumento del empleo y la reducción de la pobreza. Un esquema como el descrito supone la adopción explícita de una política en pro de la generación de valor agregado en la economía y trascender las ventajas comparativas en pro de las ventajas competitivas.

El asunto de fondo, sin embargo, es que lo anterior requiere de una correlación de fuerzas políticas orquestada en función de dicha propuesta. Ello supone, entre otras cosas, poner atención a los cambios dentro de nuestro mapa social, a la política de alianzas y a la capacidad real de actuación de un amplio bloque social. ¿Es ello sólo responsabilidad y tarea de los partidos políticos, en su vena más tradicional?, ¿o será necesaria la incorporación de otros actores de la sociedad civil en dicha orientación?

## Bibliografía

- BRUNO, M.; RAVALLION, M.; SQUIRE, L.  
1995 Equity and growth in developing countries: Old and new perspectives on the policy issues. Policy Research Working Paper 1563, Banco Mundial, Washington.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)  
Gasto público social como porcentaje del PIB: 1990/1991 a 2004/2005. CEPAL, América Latina (21 países).
- ESPING-ANDERSEN, G.  
2000 Fundamentos sociales de las economías post-industriales, Editorial Ariel, Barcelona.
- FRANCKE, P.  
1996 “Tipos de crecimiento y pobreza: una aproximación” en: ¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida. Instituto Cuanto-Unicef, Lima, pp.137-156.
- GAMERO, Julio  
2006 “Políticas sociales post-keynesianas, después del ajuste, ¿qué modelo?” en: Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina, Colección Secretaría Ejecutiva, CLACSO, Buenos Aires.

MOLINA, C. G. (editor)

2005 Universalismo básico, Una nueva política social para América Latina. BID/ Editorial Planeta, Washington.

RANIS, G.; STEWART, F.

2002 “Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina” en: Revista de la CEPAL, 78. CEPAL.

SEN, A.

2000 Desarrollo y libertad. Editorial Planeta, Barcelona.

**INDUSTRIAS EXTRACTIVAS  
EN AMÉRICA LATINA**

**JAVIER AROCA MEDINA**



Javier Aroca pone el punto sobre las íes. Minería, petróleo y gas, tres recursos determinantes por sí mismos con una serie de efectos: contaminación y corrupción, ya sea por los altos costos operativos, que no reparan en efectos colaterales, así como por las altas ganancias que generan, que tampoco reparan en medios para obtenerlas. La “maldición de los recursos” radica en que, a pesar del gran valor que tienen estos para la producción y la economía mundial, los países que los tienen padecen de mayor pobreza, más graves conflictos y poco o nulo crecimiento. Pero, la real condenación y causa del mal es el modelo imperante, no otra cosa; y la conjura, según Aroca, se llama “neodesarrollismo”, consistente en un modelo de desarrollo de base ancha, capaz de rebasar a la industria extractiva que predomina en América Latina; normas claras de control empresarial, políticas públicas de redistribución equitativa, acuerdo y participación de la sociedad, gobiernos soberanos.



# INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA

Por Javier Aroca Medina<sup>1</sup>

La extracción de los recursos naturales (minería, petróleo y gas) es una de las actividades económicas más importantes en muchos de países de América Latina. Con frecuencia, esas zonas están caracterizadas por la degradación ambiental, el desplazamiento de comunidades locales aledañas a las operaciones extractivas, la violación de los derechos humanos, el débil marco regulatorio y la falta de mecanismos de control. En estas circunstancias, los países económicamente fuertes muchas veces apoyan a sus empresas transnacionales en negociaciones cuestionables para extraer recursos naturales en los países con estructuras económicas y políticas neoliberales. Este es el escenario de las industrias extractivas en América Latina, donde se pro-

---

1 Javier Aroca Medina, abogado especialista en derecho de pueblos indígenas e industrias extractivas. Es miembro de la Comisión Consultiva de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Colegio de Abogados de Lima, Coordinador Regional del Programa de Industrias Extractivas de Oxfam America y Oxfam Internacional en América del Sur.  
JAroca@OxfamAmerica.org

duce una verdadera disputa por la extracción de los recursos naturales, como el petróleo.

## **El neoliberalismo en América Latina**

El neoliberalismo<sup>2</sup> nos remite a una política económica con énfasis tecnocrático y macroeconómico, considera contraproducente el excesivo intervencionismo estatal en materia social o en la economía y defiende el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país, salvo ante la presencia de las denominadas fallas del mercado. El neoliberalismo data, por lo menos, del año 1947 cuando se reunieron en la ciudad suiza de Mont Pelerin una serie de empresarios e intelectuales que dieron vida a esta ideología que configura el capitalismo más extremista. El neoliberalismo no es una doctrina homogénea pero sirve para sustentar una cultura de la exclusión de amplios sectores de la población latinoamericana. El neoliberalismo es la ideología política y económica de las grandes empresas transnacionales que ha distorsionado la realidad para favorecer intereses concretos de países desarrollados<sup>3</sup>, empresas transnacionales y grupos económicos emergentes que efectuaron saqueos de empresas

---

2 Un texto fundamental del neoliberalismo: M. Friedman, *Libertad de elegir*, Editorial Planeta-Agostini, España, 1992.

3 **Algunos consideran como países desarrollados a los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) antes de 1994, o los países que forman parte del Grupo de los Ocho (G-8). Véase en: Gómez López, A. *¿Cuáles son los países desarrollados?*, en *Contribuciones a la Economía* N° 82, julio 2007. Texto completo en: <http://www.eumed.net/ce/2007b/aglc.htm>**

estatales en América Latina, hace 20 o 30 años. En el contexto actual las empresas transnacionales de origen estadounidense y europeo han evolucionado como las verdaderas impulsoras de las agendas políticas en el mundo, privilegiando relaciones inequitativas y poco beneficiosas para los países en desarrollo. Mientras los gobiernos del norte han extendido su apoyo político y económico a sus empresas transnacionales, los organismos multilaterales (como las Naciones Unidas y sus instituciones conexas) han perdido importancia, y las alianzas sur-sur (como la Comunidad Andina) han perdido espacio.

Como se sabe, América Latina ha crecido a ritmos decepcionantes durante las últimas décadas. Los noventa ha terminado siendo una década perdida. Mirando los últimos dieciocho años, tras la aplicación de las políticas de estabilización macroeconómica, liberalización de mercados y privatización, América Latina no ha crecido en términos per cápita. Por ello, los planteamientos provenientes de los organismos multilaterales, que responden a soluciones técnicas, han demostrado ser ineficientes para impulsar un crecimiento sostenible en el tiempo. El modelo neoliberal orientado hacia las exportaciones, combinado con las políticas de ajuste estructural, es el responsable de la pérdida de la seguridad alimentaria a nivel nacional y del empobrecimiento de sectores como los campesinos e indígenas. Una gran parte de la producción nacional intensiva en mano de obra se ha visto afectada por las importaciones baratas y por el dumping.

Las políticas neoliberales no han sido convenientes para los latinoamericanos. En varios países de la región esas políticas se han traducido en un viraje hacia propuestas contrarias al bienestar general.

Hay que recordar que, en el ámbito económico, varios gobiernos latinoamericanos durante los años noventa estuvieron marcados por políticas neoliberales y aplicaron políticas económicas producto del Consenso de Washington, iniciando una época de neoliberalismo que ha caracterizado a países como Perú, Colombia, Chile y Uruguay hasta ahora. Con el Consenso de Washington se determinó el manejo público de gestiones económicas y la definición de políticas internacionales, dentro de las cuales se terminó favoreciendo la explotación de recursos naturales por parte de empresas transnacionales extractivas. Según Ramón Casilda, el Consenso de Washington surgió para procurar un modelo más estable, abierto y liberalizado para los países de América Latina<sup>4</sup>; pero el tiempo ha demostrado el fracaso de esas políticas neoliberales<sup>5</sup>.

---

4 Ramón Casilda Béjar. *América Latina y el Consenso de Washington*, Boletín económico de ICE, Información Comercial Española, ISSN 0214-8307, N° 2803, 2004, Págs. 19-38. Véase en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=864212>

5 Joseph E. Stiglitz: *El Consenso Post-Consenso de Washington. The Initiative for Policy Dialogue*, 2005. Stiglitz dice que “Si existe un consenso en la actualidad sobre cuáles son las estrategias con más probabilidades de promover el desarrollo de los países más pobres del mundo, es el siguiente: sólo hay consenso respecto de que el Consenso de Washington no brindó la respuesta. Sus recetas no eran necesarias ni suficientes para un crecimiento exitoso...” Stiglitz es Premio Nóbel de Economía del 2001, profesor de Economía en la Universidad de Columbia y coautor de *The Three Trillion Dollar War: The True Costs of the Iraq Conflict*. Véase en: [http://www.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz\\_PWCC\\_SPA.pdf](http://www.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_SPA.pdf)

América Latina es una de las regiones con mayor inequidad y pobreza; se estima que, probablemente, los países de la región no lograrán en el 2015 la “meta del milenio” de reducir a la mitad el número de personas que viven con menos de 1 \$US por día. Según la CEPAL<sup>6</sup>, en América Latina habitan cerca de 600 millones de personas. Entre los años 2002 y 2005, la pobreza disminuyó en 4,2 puntos (del 44 al 39,8%), y la indigencia se redujo también en 4 puntos (del 19,4 al 15,4%). La desigualdad medida según el índice de Gini —de acuerdo a la distribución del ingreso— muestra que de 1998 a 1999, y del 2003 al 2005, en países como Brasil, El Salvador, Paraguay y Perú hubo una pequeña disminución. Sin embargo, si se analiza la desigualdad del ingreso de 1990 al 2005, se observa que en esos 15 años sólo dos países han logrado un mejoramiento distributivo importante: Uruguay y Panamá, con una reducción del 8% del coeficiente de Gini<sup>7</sup>, seguidos por Honduras, con una disminución del 4%. En contraste, en Ecuador y Paraguay el indicador aumentó alrededor de un 10%, lo que representa un incremento de la concentración del ingreso. En

6 CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Véase en: <http://www.eclac.org/>

7 El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 es la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1, la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). Véase en: [http://www.nationmaster.com/graph/eco\\_dis\\_of\\_fam\\_inc\\_gin\\_ind-distribution-family-income-gini-index](http://www.nationmaster.com/graph/eco_dis_of_fam_inc_gin_ind-distribution-family-income-gini-index).

Argentina, Costa Rica y Venezuela también se registró un deterioro del 4 al 7%. Por su parte, Bolivia<sup>8</sup> tiene uno de los peores niveles de pobreza y desigualdad en América latina, con un Índice de Gini del 60,6%<sup>9</sup>.

En contraste a la situación de pobreza descrita, hasta hace unos meses atrás América Latina atravesaba un proceso de crecimiento económico, con un aumento del ingreso per cápita en algunos países. Eso parece haber acabado. La crisis financiera mundial ha provocado una desaceleración del crecimiento económico. En efecto, el crecimiento económico de América Latina en el 2009 podría reducirse más de lo previsto, en medio de una caída de los precios de las materias primas que constituyen los motores de varios países de la región. Así lo reconoce el propio Fondo Monetario Internacional (FMI), que en octubre del 2008 ha anticipado que el PIB de América Latina se desaceleraría a un 3,2 % en el 2009. Pero los precios de muchas materias primas y el petróleo han caído aún más desde que se compilaron las proyecciones<sup>10</sup>.

---

8 En Bolivia el ingreso anual per cápita apenas llega a superar los 1.200 \$US. El 65% de la población es pobre y el 40% vive en la extrema pobreza (con un ingreso de menos de 1 \$US por día). Véase en: <http://espanol.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=25>

9 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, 2007, p. 12.

10 Según el FMI, la economía mundial continúa siendo golpeada por los efectos drásticos y crecientes de la crisis financiera y la volatilidad de los precios internacionales de las materias primas. En estas circunstancias, las perspectivas son de una aguda desaceleración de la economía mundial, en la que el ritmo de crecimiento disminuirá al nivel más bajo desde la recesión del 2001-2002. Para América Latina, la actual turbulencia mundial aparece enmarcada dentro una confluencia de shocks negativos: la paralización del

Además, parece que se ha llegado al término del “superciclo” global en los precios de las materias primas, que ahora amenaza con golpear a América Latina más fuertemente que a otros países del mundo, disminuyendo los ingresos por exportaciones y presionando los gastos fiscales. Por ejemplo, el precio del cobre, el pilar del crecimiento de Chile en los últimos años, ha caído sustantivamente; durante tres años tuvieron precios alrededor de los 3,00 \$US la libra, pero ahora, el precio está en 1,80 \$US la libra de cobre<sup>11</sup>.

El proceso de democratización basado en el Consenso de Washington tuvo lugar promovido por los Estados de los países desarrollados e incluso instituciones financieras internacionales como el FMI o el Banco Mundial. Ellos han estimado reformas para el establecimiento del régimen democrático enlazando al libre mercado en la mayor parte del mundo. El estímulo para lograrlo tomó la forma de permitir el acceso al crédito internacional y a los préstamos condicionados a la adopción de prácticas de democracia liberal, cuyas reglas subyugaron a los países en desarrollo por la aplicación de políticas financieras ortodoxas.

---

mercado de crédito mundial, el debilitamiento de la demanda externa y el descenso de los precios de las materias primas. Véase en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2008/whd/wreo1008exs.pdf>

- 11 Precio de la Bolsa de Metales de Londres del 23 de octubre de 2008. [www.lme.co.uk/copper.asp](http://www.lme.co.uk/copper.asp). El precio al contado del cobre bajó el jueves (23 de octubre de 2008) a 180,802 centavos de dólar por libra en la Bolsa de Metales de Londres, desde los 194,410 centavos de la víspera, dijo la Comisión Chilena del Cobre, Cochilco. <http://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTA5IE49M0OS20081023>.

En efecto, el Banco Mundial, el FMI y el G-8 impusieron medidas integrales que apuntan a acelerar el pago de las deudas externas. Estas medidas han supuesto la aplicación de reformas en los países en desarrollo, incluyendo programas de ajuste estructural, liberalización económica, reducción de impuestos y privatización de empresas y activos públicos. Los principales beneficiarios de estas medidas han sido las empresas transnacionales. Hay un número cada vez mayor de personas pobres y una mayor polarización entre ricos y pobres. La carga cada vez más grande de la deuda externa empuja a los países en desarrollo a volverse exportadores de capital. Aun cuando reciben flujos de capital en forma de inversión, éstos son superados por la transferencia de las ganancias netas de las empresas transnacionales. La presión por el pago de deudas a corto plazo favorece la exportación de materias primas de bajo costo, a expensas de opciones alternativas que incluyen la industrialización nacional. Los mercados y compromisos internacionales dominan las agendas económicas nacionales y los mercados internos reciben poca atención.

Como se sabe, antes del estallido de la crisis financiera mundial, el auge de la globalización financiera había dado paso a una renovada globalización comercial, debido a la aparición de China e India como crecientes demandantes de bienes primarios (como petróleo, metales, productos agrícolas producidos en América Latina), y que impulsaron los precios de los *commodities*. Estados Unidos ha sido hasta ahora otro

factor mundial, con gran cambio tecnológico y mayor productividad, mientras que las guerras del petróleo en Medio Oriente han llevado, en su momento, al precio del crudo a récords insospechados.

Ahora, el FMI teme que las economías exportadoras de petróleo, en América Latina, serán fuertemente afectadas. Ojalá que las consecuencias de la crisis del sistema financiero internacional no se sientan tanto en la economía de los países latinoamericanos, que no caigan la inversión y el empleo, y que nos encuentre mejor preparados que en ciclos anteriores. El FMI ha advertido que los gobiernos de América Latina deben poner en práctica medidas compensatorias para evitar que los latinoamericanos caigan en la indigencia porque las estimaciones sugieren que 26 millones de personas podrían caer en la indigencia si los precios de los alimentos se mantienen elevados<sup>12</sup>.

En la actualidad, la industria del petróleo está en el área de la crisis financiera mundial. Hasta hace sólo unos meses atrás, los precios habían alcanzado niveles récord y la demanda seguía creciendo. Los precios del crudo de petróleo superaron los 140 \$US el barril en julio del 2008. Las empresas petroleras tenían el capital para efectuar fuertes inversiones en nuevos proyectos de exploración. Sin embargo, las recientes noticias son preocupantes; a mediados de octubre del

---

12 Fondo Monetario Internacional. *Perspectivas económicas: las Américas. Lidando con la Crisis Financiera Mundial*. Washington, D.C. Octubre de 2008, 94 páginas. ISBN 978-1-58906-778-3. Véase en: [www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2008/whd/wreo1008s.pdf](http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2008/whd/wreo1008s.pdf)

2008, el crudo de la OPEP cayó un 7,6% y cotizaba a 63,34 \$US por barril. Esta nueva caída del crudo OPEP, sitúa su cotización en los niveles más bajos de los últimos 17 meses y acentúa la tendencia bajista del petróleo.

Por otro lado, los problemas medioambientales suscitados por la combustión de combustibles fósiles —el calentamiento global y los riesgos del uso de la energía nuclear, entre otros problemas— cuestiona el modelo energético imperante. Por eso, se propone el uso de energías limpias que reduzcan los impactos ambientales. Algunos países de la región han empezado a debatir la necesidad de una matriz energética, cómo hacer efectivo un modelo viable que atienda demandas internas, qué formulas de exportación adecuada.

Conviene señalar que el actual modelo energético está diseñado para sostener las necesidades del modelo exportador primario y para garantizar la seguridad energética que requiere la producción y extracción de recursos de América Latina ante la creciente demanda de energía y el agotamiento relativo de recursos para producirla en otros países y regiones del mundo. Ante una población mundial en constante crecimiento, la necesidad de recursos energéticos aumentará, tanto de los países desarrollados como en desarrollo. Y el petróleo sigue siendo el mayor sustento de la necesidad energética mundial.

## El nuevo papel del Estado

La mayoría de los Estados latinoamericanos se fundan en los principios de la democracia liberal y representativa. Esta misma concepción, en realidad poco democrática, ha servido de sustento legal al Consenso de Washington en América Latina. En ese sentido, desde el punto de vista jurídico, estos Estados nacionales han sido concebidos y han funcionado dentro de la estructura de separación de poderes, con una tendencia hacia el reforzamiento institucional de los presidentes.

Como señala Marcial Rubio<sup>13</sup>, la democracia representativa es formal; en ella, el pueblo sólo puede votar por un representante, al cual termina entregando un “cheque en blanco” para 4, 5 ó 6 años, el tiempo de los mandatos de los presidentes en América Latina. A esto se agrega la nula intermediación de los partidos políticos tradicionales.

Por otro lado, el papel de los Congresos Legislativos, como expresión de la voluntad popular, para la aprobación de las leyes, hace tiempo que ha dejado de ser real. En la práctica, son los consejos de ministros los que aprueban las leyes, por lo general, al amparo de delegaciones legislativas. Las leyes, así, terminan siendo elaboradas, discutidas y aprobadas por tecnócratas, sin que dichos actos sean públicos. Los Congresos deberían ser foros de debate en función del interés del pueblo porque el acto legislativo debe

---

13 M. Rubio: *El Estado peruano*, Perfiles latinoamericanos, revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1992, pp. 219-237.

ser público, de cara a la ciudadanía. Esta condición del proceso legislativo debería asegurar la participación ciudadana, en la medida que facilita el acceso a la información a través de la prensa, de las sesiones públicas, de la invitación a sectores representativos o interesados por la legislación para ser consultados. Ya sabemos que, en la mayoría de Congresos latinoamericanos, no ocurre esto.

A lo anterior se añade cortes de justicia inoperantes, donde prácticamente no hay justicia para el pueblo, lo que ha obligado que surjan mecanismos alternativos de resolución de conflictos como el arbitraje, la mediación y la justicia consuetudinaria de los pueblos indígenas.

En consecuencia, la mayoría de los estados latinoamericanos se han caracterizado por poseer una estructura poco democrática, más bien centralista y con gobernantes inclinados a hacerse de la vista “gorda” ante los serios problemas de racismo y discriminación que han afectado a campesinos e indígenas. Todo lo anterior se ha hecho en el nombre del neoliberalismo, aplicado por tecnócratas y políticos. A modo de contextualización, habría que recordar que los Estados, en el pasado, asumían un papel regulador con control sobre sus recursos a través de las empresas energéticas estatales. Posteriormente, y por imposición de los programas de ajuste estructural, derivados del Consenso de Washington a los que se vieron sometidos, cedieron este control a empresas

transnacionales mediante contratos leoninos para los diferentes Estados.

América Latina requiere, entonces, que se adopten decisiones para un desarrollo más cabal, no sólo económico, sino social y político. El neoliberalismo no ha podido responder a los problemas centrales de la Región: la pobreza, el pluralismo cultural y la diversidad racial y la violencia. Ante el declive del modelo económico neoliberal, en los últimos años se sigue una estrategia económica “neodesarrollista”, post-Consenso de Washington, que apuesta al regreso del Estado dentro de la economía; a la diversificación, desde de un modelo de exportación primario basado en exportaciones de gas y minería hacia un modelo de desarrollo económico de base más ancha. Se espera que ese otro modelo permita una mayor solvencia fiscal para los estados latinoamericanos y una mayor capacidad estatal para enfrentar la pobreza, la desigualdad y la redistribución de la riqueza.

El “neodesarrollismo” es una corriente de pensamiento que está empezando a servir para encarar al neoliberalismo en América Latina. Esta corriente es seguida por el presidente del Ecuador, Rafael Correa, que propone una política soberana y de integración regional. Esto está en línea bolivariana, también conocida con el nombre de “Socialismo del Siglo XXI”, puesta en marcha por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y sustentada teóricamente por Heinz

Dieterich<sup>14</sup>. Otros analistas identifican al presidente Chávez con una “izquierda nacionalista”, a la que también pertenecería el presidente de Bolivia, Evo Morales. Los anteriores gobernantes, a su vez, tienen alguna afinidad con los presidentes de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva<sup>15</sup>, en Brasil, y Cristina Fernández de Kirchner<sup>16</sup>, en Argentina.

Esperamos que este proceso político aliente a más gobiernos latinoamericanos a la construcción de estados que garanticen efectivamente los derechos de la gente por igual, que sean transparentes, sin discri-

---

14 Heinz Dieterich es sociólogo y analista político alemán, residente en México. Conocido por sus posiciones izquierdistas, colabora con varias publicaciones y lleva publicados más de 30 libros sobre la conflictividad latinoamericana, la sociedad global y los sucesivos paradigmas científicos e ideológicos que cruzaron al siglo, entre otras muchas cuestiones no menos complejas. En su obra *Socialismo del Siglo XXI*, escrita a partir de 1996, explica la base teórica de su pensamiento, que encuentra su aplicación práctica en el proceso revolucionario de Venezuela y, en menor medida, en Bolivia y el Ecuador. Dieterich es asesor gubernamental del gobierno de Venezuela.

15 El gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva se ha destacado por sus resultados económicos de baja inflación y alta tasa de crecimiento de PIB, como también por la reducción del desempleo, mayor división de ingresos y aumentos de la balanza comercial. En la actual gestión se promueve el incentivo de las exportaciones y la creación de microcréditos, entre otros. Su medida económica más notable ha sido la de liquidar anticipadamente el pago de las deudas con el Fondo Monetario Internacional y el BIRD.

16 Cristina Fernández de Kirchner asumió su gobierno con problemas de inflación y una crisis institucional en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), cuestionado por la poca verosimilitud de sus índices de costo de vida, que algunos han ubicado en más del doble de la inflación oficial. Como consecuencia de estos problemas, el gobierno argentino presentó un plan para combatir la creciente inflación, reduciendo el crecimiento económico (“enfriando” la economía). Una de las recientes medidas económicas del gobierno argentino ha sido la de estatizar el sistema privado de fondos de pensiones, lo que derrumbó la bolsa de valores de Argentina.

minaciones, y con mejor redistribución de recursos y poder ciudadano que controle el poder político y los recursos públicos de manera que sirvan para corregir las inequidades históricas y sobre todo se ejerza una democracia más participativa.

Por ejemplo, en Bolivia se está aplicando una política de recuperación de los hidrocarburos y refundación de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Ésta empresa ha suscrito contratos de operación aprobados por el Congreso y, por lo tanto, contratos transparentes, con empresas petroleras privadas, al amparo de la legislación vigente desde el año 2005. La nacionalización de los recursos bolivianos supone la recuperación de la propiedad de los recursos junto con una política interna que garantice el abastecimiento nacional de gas, petróleo y derivados, así como una política externa que consolide sus mercados de exportación y afirme a Bolivia como centro gasífero en América Latina.

Mediante los nuevos contratos de operaciones, el Estado boliviano es el propietario; la empresa estatal controla toda la cadena, tiene la propiedad de los activos, las empresas privadas no son propietarias de los hidrocarburos producidos, siendo remuneradas en efectivo por sus servicios. YPFB actúa como único cliente y tiene el derecho de construir y operar ductos para transportar su producción y la de terceros, actuando como único comercializador de la producción y pagando regalías, participaciones e impuestos directamente.

Como resultado de los cambios mencionados en Bolivia, las empresas que pagaban antes un 18% de regalías, están contribuyendo con una renta que llega al 50%. El Estado les reconoce a aquellas todos sus costos, y éstas dividen su utilidad con éste. Varias empresas privadas petroleras han suscrito contratos de operaciones, habiéndose reservando áreas hidrocarburíferas en zonas tradicionales y no tradicionales para futuras actividades de exploración y explotación de manera directa, mediante sociedades de economía mixta o a través de licitación internacional. La nacionalización boliviana recupera la propiedad petrolera (boca de pozo), la posesión y el control total de los recursos, nacionaliza las empresas petroleras capitalizadas y privatizadas en Bolivia y asume el control y la dirección de la cadena hidrocarburífera a través de la empresa estatal. Por esta vía, desde el 2005, los ingresos estatales se han incrementado de 250 millones de dólares a 1.350 millones, creciendo así la renta a distribuir en el país.

## **La disputa por el control de los recursos naturales**

América Latina es una región extractiva. El boom de la minería y los hidrocarburos ha hecho que diferentes empresas se ubiquen en poblados rurales para explorar y luego extraer minerales, petróleo y gas. Como consecuencia, las poblaciones que viven alrededor de las operaciones extractivas han sufrido la contaminación de su medio natural. Las industrias ex-

tractivas suelen ocupar áreas habitadas por comunidades indígenas. Un estimado de 70% de la producción mundial de cobre se extrae de territorios de pueblos indígenas.

Por ejemplo, en el Perú, la tercera parte de las comunidades andinas afronta concesiones mineras dentro de sus territorios. En las tierras amazónicas peruanas, las concesiones de gas y petróleo cubren 30 millones de hectáreas (equivalente a 39% de los bosques húmedos tropicales del país)<sup>17</sup>.

En Bolivia, más de 100 comunidades andinas han reportado daños directos provenientes de la contaminación química causada por las actividades mineras. Las concesiones de petróleo y gas cubren cerca de 18% de la Amazonia boliviana.

En el Ecuador, las zonas petroleras, sobre todo en la Amazonía, fueron divididas en 25 “bloques”, que se han otorgado en concesión a una variedad de compañías transnacionales y a la estatal Petro Ecuador. El impacto de estas actividades sobre el medio ambiente y las condiciones de vida de las poblaciones locales, sobre todo indígenas, ha sido considerable y ha gene-

---

17 Los bosques húmedos tropicales constituyen la selva crecen en un gran cinturón ecuatorial donde la temperatura, la precipitación y la duración del día apenas varía de una estación a otra. La selva de la cuenca del Amazonas es considerada la quintaesencia de las selvas y, de hecho, es extraordinariamente diversa en especies de fauna y flora. El bloque de selvas amazónicas es el más grande de la Tierra. El uso humano de estos bosques las ha fragmentado y degradado tanto que la selva está tan gravemente amenazada que ahora es sometida a una intensa campaña de conservación. Véase en: Microsoft® Encarta® 2007. © 1993-2006 Microsoft Corporation.

rado situaciones de tensión y conflicto entre algunas comunidades indígenas, las empresas petroleras y el Estado ecuatoriano.

Desde la perspectiva de las comunidades rurales, la explotación minera y de hidrocarburos produce mínimos beneficios, pero sí daños que amenazan sus medios de vida. Las industrias extractivas generan ganancias económicas sustantivas, pero éstas no llegan a la gente que vive en las comunidades circundantes. Los mecanismos previamente existentes, como el canon y las regalías, que aseguraban una compensación financiera por daños y una contribución al desarrollo local, fueron modificados durante los años 90, a expensas de los derechos de las comunidades afectadas, para atraer mayor inversión extranjera.

La contaminación química provocada por la explotación minera y de hidrocarburos ha causado la degradación de ocho millones de hectáreas en América Latina, equivalente al 32% de los ecosistemas perdidos del Continente. Entre 1980 y el 2005 la combinación de la erosión, la explotación minera y la de hidrocarburos produjo la más severa pérdida de bosques del planeta: 9% de la cobertura forestal de la cuenca amazónica.

Se ha demostrado en varios casos los daños causados por las industrias extractivas a la salud pública, por ejemplo: i) el envenenamiento crónico por plomo de las personas que viven cerca de las plantas de procesamiento en La Oroya, zona central del Perú; ii) un serio derrame de mercurio en Choropampa, norte

del Perú; iii) una contaminación irreversible del importante río Pilcomayo, en Bolivia, que suministraba agua potable a muchos centros urbanos y pueblos. Por su parte, miembros de la comunidad indígena de Sarayaku, del Ecuador, se quejan de que la actividad petrolera ha producido la contaminación de sus ríos y ha afectado la salud de los pueblos indígenas de la zona; en general, numerosas comunidades indígenas denuncian los efectos negativos que han sufrido a raíz del incumplimiento de las empresas petroleras con las normas de protección del medio ambiente.

La expansión de la explotación minera y de hidrocarburos afecta cada año a un número mayor de comunidades. Los años noventa se caracterizaron por el crecimiento de las actividades mineras en el mundo, junto con el desplazamiento del foco de explotación desde Europa y Norteamérica hacia los países en desarrollo. Como consecuencia, el número de los países dedicados a la minería se elevó de 105 en 1990 a 151 en 1994, la mayoría de estos en África Occidental, el sudeste asiático y América Latina. En 1999 las inversiones en nuevas minas y campos petroleros en América Latina alcanzaron el 30% del flujo de capital de las empresas norteamericanas, comparado con el 12%, de 1990. En el Perú, la presencia de la minería en el territorio nacional se incrementó de cuatro millones de hectáreas en 1993 a 20 millones en 1997, de las cuales una parte sustantiva era tierra de pueblos indígenas, usada para la agricultura, crianza de ganado y manejo forestal. La minería de metales se

incrementó a un promedio de 8% anual en los años 90, y los valores de exportación se duplicaron de 1.450 millones de \$US, el año 1990, a 3.010 millones de \$US, en 1999. Según el Ministerio de Energía y Minas del Perú, los compromisos de inversión extranjera para el 2007 suman más de 11.000 millones de \$US. Con esta enorme expansión, el número de personas afectadas está incrementando a la par.

Las comunidades afectadas por las industrias extractivas son generalmente pobres, y los efectos tienen un impacto nacional. En Bolivia, Ecuador y el Perú las comunidades afectadas por la explotación minera y de hidrocarburos suelen ser rurales, indígenas y pobres. La pobreza en estas comunidades es crónica. Si estas comunidades afectadas lograran salir de la pobreza de una manera sostenible, esto cambiaría el rostro de la pobreza en América Latina, más allá del número beneficiado de comunidades. Las comunidades rurales, sobre todo los pueblos indígenas, sufren condiciones de marginación y exclusión social, presentando los peores indicadores sociales y económicos, un escaso reconocimiento cultural y menor acceso a las instancias de decisión.

En la base de esta situación se ubica la disputa redistributiva. El modelo económico neoliberal acrecienta esta disputa e incrementa la vulnerabilidad de las personas afectadas. Al priorizar a las grandes inversiones privadas, además de poner en riesgo los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones rurales, se hace insostenible a los países

de América Latina en el largo plazo. Como dice Jorge Rosa, la principal disputa está planteada por el control de los recursos naturales no renovables, que cada día son más escasos<sup>18</sup>.

El mayor problema es el incremento de la pobreza y la exclusión, junto con la creciente polarización entre ricos y pobres, tanto entre países como dentro de ellos. La desigualdad social está creciendo especialmente rápido en los países en desarrollo que dependen de la explotación minera y de hidrocarburos como principal sector exportador. Un total de 50 países del mundo se caracterizan por tal dependencia. Juntos registran 1.500 millones de habitantes que viven con menos de dos dólares al día<sup>19</sup>. La lista de países pobres altamente endeudados incluye 12 países dependientes de minerales y seis países dependientes del petróleo; todos con los más bajos puntajes en la lista del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

Es menos probable que los países dependientes de exportaciones de minerales e hidrocarburos alcancen las Metas de Desarrollo del Milenio, puesto que la mayoría de ellos carece de acceso a fuentes de agua potable, o más bien padece tendencias aceleradas en mortalidad materna e infantil, como también creciente incidencia de VIH/SIDA<sup>20</sup>.

---

18 J. Rosa: *La disputa por el control de los recursos naturales*, en: [www.larepublica.com.uy/editorial/267162-la-disputa-por-el-control-de-los-recursos-naturales](http://www.larepublica.com.uy/editorial/267162-la-disputa-por-el-control-de-los-recursos-naturales)

19 Michael Ross. *Extractive Sectors and the Poor*. Oxfam America, 2001.

20 El sida es una enfermedad que afecta a los humanos infectados por el VIH (virus de inmunodeficiencia humana). Se dice que una persona padece de sida cuando su organismo, debido a la inmunodepresión provocada por

Todo lo dicho hasta ahora confirma la paradoja de la “maldición de los recursos”, pues resulta que los estados dependientes de las ganancias del petróleo, gas y minería son más propensos al conflicto, a la poca gobernabilidad y a un crecimiento económico reducido, que aquellos sin tales recursos. Asimismo, la mayoría tiene indicadores sociales excepcionalmente pobres en relación con sus ingresos per cápita en América Latina.

Aunque hay varios factores que explican esta “maldición”, la falta de transparencia en las industrias extractivas es un punto de partida importante. Estas actividades se ubican entre las más lucrativas del mundo, pero también entre las menos transparentes. La mayoría de las empresas del sector no publica lo que paga a los gobiernos, y los Estados no revelan lo que reciben ni lo que gastan. Esto significa que grandes cantidades de dinero son virtualmente imposibles de fiscalizar —la receta perfecta para la corrupción y el despilfarro—. La corrupción en los países exportadores de petróleo es notablemente mayor que el promedio mundial. Esta corrupción, a su vez, aumenta los costos de transacción para hacer negocios, influye negativamente en el nivel de inversión extranjera directa, reduce la productividad del gasto y afecta a las decisiones de inversión en forma perversa.

---

el VIH, no es capaz de ofrecer una respuesta inmune adecuada contra las infecciones que aquejan a los seres humanos.

Como señala Humberto Campodónico<sup>21</sup>, la abundancia de recursos extractivos de exportación también se asocia con la presencia de la denominada “enfermedad holandesa”, concepto que ayuda a explicar por qué las economías que no se diversifican en períodos de bonanza, pueden sufrir consecuencias dañinas provocadas por un aumento significativo en los ingresos de un país. Para evitar esas consecuencias, los países deben dotarse de los medios necesarios para amortiguar el impacto de las crisis internacionales. En el mundo, países como Noruega o Chile, por ejemplo, cuentan con un fondo de reserva significativo al que podría apelar en tiempos de crisis.

Siguiendo a Campodónico, los países de América Latina que dependen de los recursos naturales como los minerales, el petróleo y el gas, podrían evitar los efectos de la “enfermedad holandesa”<sup>22</sup> si aplican las políticas públicas apropiadas, para administrar la bonanza económica. Lamentablemente, la mayoría de países que basan sus ingresos en rentas provenientes de actividades extractivas de exportación suelen pade-

---

21 *Estudio de impacto del Programa de Industrias Extractivas*, por Oxfam América, p. 31, CISEPA, Lima, 2008.

22 La “enfermedad holandesa” es el nombre general que se le asigna a las consecuencias dañinas provocadas por un aumento significativo en los ingresos de un país. El término surge en la década de 1960 cuando las riquezas de los Países Bajos aumentaron considerablemente a consecuencia del descubrimiento de grandes yacimientos de gas en el Mar del Norte. Como resultado del incremento de ingresos, el florín se apreció perjudicando a las exportaciones no petroleras del país. De ahí el nombre de este fenómeno, dado como resultado de cualquier hecho que genere grandes entradas de divisas, como un notable repunte de los precios de un recurso natural, la asistencia externa y la inversión extranjera directa.

cer de severas deficiencias institucionales. Pero aunque usual, esa dista de ser una relación necesaria. De hecho, es de mucho interés explicar por qué algunos Estados logran conjurar la denominada “maldición de los recursos”, mientras otros sucumben ante ella.

El contraste más evidente es el que existe entre experiencias como la de Noruega, y las experiencias de diversos países de América Latina<sup>23</sup>. Una diferencia crucial entre las experiencias escandinavas y la mayoría de experiencias latinoamericanas deriva de la secuencia histórica de los acontecimientos: en el caso de Noruega, por ejemplo, la construcción de un Estado para gestionar los asuntos públicos con transparencia, eficacia y rendición de cuentas precedió al descubrimiento y explotación de los recursos petrolíferos.

En América Latina y, más específicamente, en el área andina, existen diferencias significativas entre los distintos países: Chile es considerado, en general, el único caso exitoso de la región: primero por la menor incidencia de conflictos significativos tanto a nivel local como regional, en contraste con los casos de Bolivia y el Perú (probablemente porque sólo el Estado chileno desarrolló programas de redistribución del ingreso); y segundo, por demostrar una capacidad temprana, por ejemplo desde finales del siglo XIX, para administrar el recurso.

---

23 Magnus Blomstrom y Patricio Meller. *Algunas lecciones del desarrollo comparado de la Escandinavia y América Latina*, en: Trayectorias divergentes, comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano escandinavo. Ed. Pedagógico. Chile, 1990.

## **Las empresas transnacionales de hidrocarburos**

Como se sabe, las empresas transnacionales, además de pertenecer a su país de origen, se establecen en otros países para realizar actividades mercantiles no sólo de venta y compra, sino de producción. Las empresas transnacionales acumulan o reproducen su capital en un espacio compuesto por varios países. Aseguran mediante flujos de inversión extranjera directa el control sobre las unidades reproductivas situadas en el exterior, y derivan de ellas un flujo estable de ganancias. Las empresas transnacionales están en capacidad de expandir la producción y otras operaciones alrededor del mundo, así como de movilizar plantas industriales de un país a otro. Su poder de negociación se ha fortalecido y su importancia en la economía mundial se ha incrementado con el proceso de reestructuración económica y globalización. Actualmente, proceden en su mayoría de las economías de los Estados Unidos y de la Unión Europea.

América Latina presenta un amplio espectro de industrias extractivas, desde tradicionales a hipermodernas. La explotación del petróleo y el gas está en sus países casi exclusivamente en manos de grandes empresas extranjeras, junto con el procesamiento y transporte. Las empresas transnacionales son, en mucho, el segmento más importante en términos de cifras de exportación e ingresos tributarios. Las relaciones entre éstas y los gobiernos de los países han sido conflictivas. En no pocos casos, las empresas transnacionales

petroleras han estado vinculadas a escándalos, contaminación ambiental, daño a la salud de la población, problemas de corrupción<sup>24</sup>.

Veamos algunos casos:

**Texaco.** Cuando hace una década Texaco, una empresa petrolera estadounidense, se retiró del Ecuador, dejó tras de sí una contaminación de tal magnitud que ha merecido el título de “el crimen ambiental del siglo”. Hoy en día, los habitantes de la Amazonía ecuatoriana afectados por esta catástrofe todavía exigen justicia. Las provincias del noreste ecuatoriano padecen aún las consecuencias del desastre ambiental y de salud pública causado. Un grupo de abogados, en representación de unas 30.000 personas afectadas por el desastre ambiental, ha presentado demandas judiciales en los Estados Unidos y en el Ecuador en contra de la hoy Chevron-Texaco.

Los demandantes afirman que la compañía depositó durante 20 años cuatro millones de galones de agua con desechos tóxicos en varias fuentes de agua de esta región amazónica y en depósitos que no contaban con

---

24 La industria petrolera en América Latina, en general, ha estado en manos de transnacionales británicas y estadounidenses durante el siglo XX. En la década de 1970 esta industria ya fue nacionalizada; sin mayores pérdidas para las transnacionales, ya que controlaban la tecnología y el mercado, y mantuvieron una presencia en el proceso productivo a través de joint-ventures con los Estados; posteriormente, en varios países latinoamericanos, se concedieron lotes petroleros para la explotación por parte de empresas transnacionales. Para un estudio más detallado de la industria petrolera en América Latina, G. Fontaine. *Geopolítica del petróleo en América Latina*. Ecuador Debate 58, Flacso, Quito, Ecuador, 2003. Véase en: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate733.htm>

membrana aislante de protección. Se estima, además, que la petrolera dejó abiertos 600 depósitos de desechos y 339 pozos de petróleo y derramó 16.8 millones de galones del crudo directamente en el medio ambiente (seis millones de galones más que lo derramado en Alaska por el buque petrolero Exxon Valdez en 1989).

**Camisea.** La explotación de Camisea ha sido muy cuestionada debido a que desde el inicio de sus operaciones (2004) se han producido varios derrames que han colocado en riesgo al medio ambiente. En los últimos años se han producido cinco derrames que han afectado el medio ambiente amazónico. El proyecto Camisea operado por un consorcio de empresas (Plus Petrol, Techint, Repsol, Hunt Oil, entre otras), se ha hecho a expensas de la destrucción de los bosques, la polución de los ríos, contaminación por ruido, erosión de los suelos y la consecuente degradación de la flora y fauna en el área de influencia del proyecto. Las negociaciones para decidir los montos de la compensación por el impacto ambiental de los derrames todavía son motivo de denuncia pública por considerar que no respetan los derechos de los indígenas.

**Enron.** Enron Corporation era una empresa de energía estadounidense que, hacia mediados del 2001, antes de su quiebra, empleaba cerca de 21.000 personas. Una serie de técnicas contables fraudulentas, apoyadas por su empresa auditora, Arthur Andersen, permitieron a esta empresa estar considerada como la

séptima empresa más grande de los Estados Unidos, y se esperaba que siguiera siendo empresa dominante en su área de negocios. En lugar de ello, se convirtió en el más grande fraude empresarial de la historia y en el arquetipo de fraude empresarial planificado. En Bolivia, los cuestionamientos sobre las operaciones de Enron no se hicieron esperar con el gasoducto Bolivia-Brasil. De hecho, se ha denunciado que la empresa obtuvo una importante participación solo por presentarse como socia estratégica del Estado boliviano.

**Discover Petroleum.** El domingo 5 de octubre del 2008, unas grabaciones de conversaciones entre un ex ministro y un miembro del Directorio de Perú-Petro, revelaban que ambos personajes habían buscado, exitosamente, favorecer a la Discover Petroleum a cambio de pagos mensuales y un eventual bono de éxito. Cinco lotes de exploración habían sido entregados en concesión a la empresa noruega Discover Petroleum, asociada a la estatal PetroPerú, encargada de la refinación de petróleo y la distribución interna de gasolina a parte del mercado nacional, y ahora interesada en regresar a las actividades de exploración y explotación de las que fue retirada en el marco de la privatización de los 90. A la renuncia del Ministro de Energía y Minas y la del Presidente del Directorio de PetroPerú, siguió la del Primer Ministro y la de todo el gabinete. Se suspendió la suscripción de todos los contratos con Discover Petroleum, y ésta anunció su retiro definitivo del Perú.

Veamos también algunas respuestas:

Interesa resaltar algunos temas que se han colocado en la agenda política del sector extractivo a raíz de estos hechos. El primero tiene que ver con la transparencia en el proceso de concesiones de lotes para exploración y explotación. ¿Con qué criterios se califica a las firmas interesadas? ¿Con qué criterios se les asigna lotes? ¿Quiénes toman estas decisiones? Al respecto, la sociedad civil en la Iniciativa Para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) ha planteado la necesidad de incluir el tema en la agenda del EITI Perú, hasta ahora solo centrada en los tributos y otros pagos que las empresas hacen y en su uso por las autoridades centrales y sub-nacionales.

También en el terreno de la transparencia, han surgido otras voces que reclaman auditar todas las licitaciones de los últimos años, argumentando que lo más probable es que el ahora destapado caso no sea ni el primero ni el único. Ciertamente, también han surgido voces contrarias a esta propuesta, que argumentan que esto traería inseguridad a las inversiones en el país.

En esta misma línea, hay una iniciativa impulsada por Oxfam America que abona a favor de la transparencia. Con los altos precios del petróleo poniendo en apuros a los consumidores y la inestabilidad global haciendo estragos en la industria petrolera en todo el mundo, el presidente de la Comisión de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Barney Frank (representante de Massachusetts) presentó un proyecto de ley clave cuyo

objetivo es reducir la corrupción y la inseguridad en las industrias extractivas.

La ley de Acceso a la Información y Transparencia en Industrias Extractivas (EITD, por sus siglas en inglés), presentada en el mes de mayo del 2008 en el Congreso de los Estados Unidos, solicitará a las empresas de petróleo, gas y minería que hagan de dominio público los pagos que hacen a los países donde realizan sus actividades.

La corrupción y los malos manejos prosperan en espacios caracterizados por el secreto. El acceso a la información es un aspecto fundamental del desarrollo. Esperamos que el Congreso y el Senado, en su oportunidad, aprueben esta ley, que asegurará procesos de mayor transparencia y, a la larga, asegurará que las comunidades aledañas a las operaciones extractivas estén informadas acerca de cómo los proyectos de minería y petróleo impactan en sus vidas y en sus tierras, y cómo el dinero generado por sus gobiernos puede contribuir a una reducción de la pobreza a largo plazo.

Con los precios del petróleo alcanzando récords históricos y reservas que decrecen, las empresas transnacionales están incrementando sus operaciones en nuevas zonas de regiones en desarrollo en el mundo. Dada la debilidad de la supervisión de los gobiernos en muchos de estos países, sobre todo aquellos que siguen políticas neoliberales, es aún más importante que la transparencia llegue a las empresas petroleras.

En Angola, por ejemplo, más de 4 mil millones de dólares en rentas del estado originadas por el gobierno entre 1997 y el 2002 no han podido ser auditadas, una cantidad similar al monto gastado en programas sociales por parte de donantes extranjeros y el gobierno durante el mismo período. Los países que dependen de la riqueza proveniente del petróleo también enfrentan una alta tasa de conflictos internos y violencia. En la región africana de los Grandes Lagos —que incluye partes de Burundi, Ruanda, la República Democrática del Congo, Uganda, Kenya y Tanzania— cinco millones de personas fueron asesinadas en conflictos internos durante la última década, muchos de los cuáles fueron directa o indirectamente financiados por recursos provenientes de la extracción de recursos.

No es un secreto que la falta de transparencia en las industrias extractivas a menudo van de la mano con la corrupción en el gobierno y los conflictos internos. La industria sufre como resultado de que sus inversiones están en riesgo y los precios de la energía para los consumidores son más altos. Esta nueva legislación de los Estados Unidos, de aprobarse, promoverá la rendición de cuentas en países donde el secreto ha minado el desarrollo, la democracia y los derechos humanos.

La ley EITD se aplicará no sólo a las empresas estadounidenses, sino a todas las empresas mineras, petroleras y de gas que están registradas en la Comisión de Intercambio de Seguridades de los Estados Unidos. Esta nómina incluye a empresas europeas como Shell

y BP, así como a aquellas de mercados emergentes como China, India, Brasil y Rusia. Del mismo modo que la Ley de Prácticas Corruptas en el extranjero de 1977 y la Ley de Protección al Medio Ambiente Nacional de 1969, esta ley puede repercutir alrededor del mundo y ser un complemento importante para las iniciativas voluntarias que podrían afianzarse en algunos países.

La publicación obligatoria de utilidades tiene el poder de sacar de raíz la corrupción en países en desarrollo, allanando el camino para la estabilidad y para que la industria del petróleo, del gas y de la minería brinden soluciones reales para la pobreza. Es importante resaltar la importancia de este proyecto de Ley EITD, pidiendo a las empresas extractivas transnacionales que muestren su respeto por el derecho de las comunidades a informarse sobre los ingresos que generan así como su derecho a decidir si quieren que las empresas inicien o expandan sus operaciones dentro de sus tierras.

La apertura de registros de utilidades de las empresas dará a las comunidades las herramientas que necesitan para opinar acerca de cómo los proyectos extractivos afectan sus tierras y sus medios de vida. Si las comunidades saben cuánto están pagando las empresas extractivas a sus gobiernos a cambio de sus recursos naturales, podrán pedir una parte justa de los beneficios para atender necesidades de educación, salud y empleo.

Sin duda, las actividades de las empresas transnacionales tienen efectos significativos sobre los derechos humanos de aquellas personas en quienes influyen. En muchos países de América Latina las regulaciones y las prácticas de los gobiernos no son adecuadas y hay problemas de corrupción. En los últimos años, la presencia de las empresas transnacionales en estos países ha estado condicionada por la suscripción de tratados bilaterales de inversión entre naciones industrializadas (tipo Tratados de Libre Comercio) y naciones en desarrollo, donde fundamentalmente se acuerdan protecciones, garantías y hasta facilidades para inversiones. Al amparo de estos tratados, se protegen los intereses de las empresas extranjeras privadas que se instalan en los países en desarrollo.

### **Las empresas estatales, problemas y posibilidades en el sector hidrocarburos**

Se entiende por empresa pública o empresa estatal toda aquella que sea propiedad del Estado, sea nacional, municipal, ya sea de un modo total o parcial. En caso de propiedad parcial, el criterio para determinar si una empresa debe o no ser considerada pública no es tanto el porcentaje de acciones detentado por el sector privado como el control efectivo que el Estado tenga sobre el proceso de toma de decisiones en la empresa. El elemento crucial en la empresa pública es la capacidad del Estado para influir en forma directa en la empresa privada.

El accionista mayoritario es el Estado, con unos objetivos que pueden ser muy diversos y, además, cambiantes con el proceso político. En opinión de J.K. Galbraith<sup>25</sup>, hay muchas y muy características similitudes entre las grandes empresas privadas y las grandes empresas públicas. Unas y otras, particularmente en los sectores industriales y de servicios públicos, están cada vez más despersonalizadas y cada vez más burocratizadas. La gran mayoría de los Estados del mundo controlan empresas con diferentes fines, que pueden ser proveer servicios públicos, incentivar la producción del país o generar empleo, por nombrar algunos.

Es importante mencionar esto porque en los países que siguen modelos neoliberales en América Latina, se han satanizado a las empresas estatales. Hace algún tiempo atrás, el Banco Mundial publicó un informe<sup>26</sup> haciendo una evaluación mundial sobre este quehacer; a la luz de los esfuerzos realizados en las reformas ejecutadas entre distintos países en esta rama del sector público. Según el Banco, las reformas aplicadas tenían el propósito de conseguir un mejor desempeño de estas empresas y evitar que éstas sean una carga perjudicial para los Estados y las sociedades involucradas. El documento dice que muy pocos países lograron algún resultado, y que la mayoría continua

---

25 C. Acuña y G. Castro: *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1988, Universidad de Texas.

26 World Bank. *Bureaucrats in business. The economics and politics of government ownership*. Washington D.C., 1995. 64 páginas.

con empresas ineficientes, comprometiendo la salud de las finanzas públicas por las pérdidas generadas por ellas. El informe hace hincapié en la asociación existente entre la ineficiencia y falta de competitividad en las empresas públicas, lo cual tiene consecuencias adversas para los países.

Según el Banco Mundial, en los países industriales, la actividad empresarial del Estado tiende a ser menor; porque el sector privado se desempeña bien, lo que no ocurre en los países de menor desarrollo. Al revés, a medida que el sector privado se inhibe de participar en los mercados, obliga al Estado a llenar ese vacío, lo que sí ocurre en los países de menor desarrollo. Para más, quizá quiera decirse, incluso, que cuanto más grande es la actividad empresarial del Estado, menor es el nivel de desarrollo del país en cuestión.

Lo que se sostiene es que las empresas estatales son ineficientes y que no es conveniente que el Estado tenga el papel de empresario. La ineficiencia y las fallas de competitividad de las empresas públicas están condicionados por factores internos y externos; en lo legal e institucional también hay problemas provenientes de la intervención de las diversas autoridades del sector público que tienen influencia sobre ellas. En particular son los encargos políticos que estas empresas están obligadas a cumplir, sin contar con los recursos, o la naturaleza de la labor a efectuar; que termina distorsionado los fines que debería cumplir.

Sin embargo, no hay que tener miedo a que haya Estado empresario. No se puede condenar al Estado

a un papel secundario. El Estado tiene que ser más fuerte, tiene que estar más presente en las diferentes zonas de los países de América Latina, debe ser capaz de garantizar derechos y redistribuir los recursos para aminorar las brechas sociales entre los diferentes sectores sociales. El Estado tiene que ser promotor para expandir el mercado.

Lo que pocos comentan es que, en el mundo, las reservas de petróleo están cada vez más dominadas por las grandes petroleras estatales. Como señala D. Mansilla, América Latina tiene países con grandes reservas y empresas estatales. Es el caso de las petroleras estatales Petrobras (Brasil) y PDVSA (Venezuela), que, además, están empleando diferentes estrategias para la internacionalización de sus negocios. Los hidrocarburos representan un insumo clave de la actual organización económica y tienen importancia estratégica para cualquier plan de desarrollo, crecimiento e industrialización<sup>27</sup>.

Es interesante destacar la política del actual gobierno de Bolivia, con relación a las industrias extractivas y la “refundación” de las empresas estatales, como YPFB, para dar cumplimiento al papel del Estado en materia de ejercicio soberano sobre los recursos naturales extractivos.

---

27 D. Mansilla: *Petroleras estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración*, Junio del 2008. Véase en: [http://www.omal.info/www/article.php?id\\_article=1545](http://www.omal.info/www/article.php?id_article=1545)

## **A manera de conclusión**

Es importante señalar que las empresas vinculadas a las industrias extractivas —privadas o estatales— pueden tener un potencial muy importante para América Latina y, al mismo tiempo, representar una oportunidad para enfrentar la pobreza, en especial de los sectores y estratos sociales menos favorecidos, respetando los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, para que ello se produzca, se requiere de gobiernos con normas claras y soberanas de gestión de sus recursos naturales, y de control de las industrias extractivas; políticas públicas de redistribución socialmente equitativas de los beneficios de las industrias extractivas y participación institucionalizada temprana de la población en los procesos de adjudicación de los derechos de exploración y explotación; otorgar carácter vinculante a los acuerdos que puedan darse entre los estados, los inversores y la población; etc.

Se requiere también de Estados que promuevan una economía de base ancha; esto es, que la renta petrolera sirva también para que se establezca o se fortalezca una base productiva en aquellos sectores y empresas estatales que generen riqueza para el Estado y empleo para la sociedad.

Se necesitan de marcos institucionales y legales, así como de recursos económicos suficientes, para asegurar una gestión ambiental pública que dé transparencia al Estado, como responsable último de la protección del medio ambiente, con capacidad de control preventivo y sanción efectiva a empresas contaminadoras, y

con mecanismos de presentación de quejas y solución de conflictos para las comunidades afectadas.

Es importante que los gobiernos de los países de la región, y las empresas, privadas y estatales, reconozcan que los ciudadanos, en particular de las poblaciones locales, deben estar debidamente informados, sobre beneficios y sobre peligros, tanto como deben poder elegir y decidir al respecto, como condición para lograr un desarrollo sostenible a largo plazo.

**EXTRACCIÓN DE RECURSOS Y  
PERSISTENCIA NEOLIBERAL  
EN LA ARGENTINA “PROGRESISTA”**

**RICARDO ORTÍZ**



Ricardo Ortiz, hablando de petróleo y minería en la Argentina, dos rubros de una misma y cara economía de explotación primaria, cuyo predominio agudizó el modelo neoliberal, termina revelando que uno de los más graves daños causados por este modelo es el no poder salir de él. Así, muy a pesar de la contundencia de los datos que demuestran el engaño y perjuicio a los intereses nacionales y sociales, no existe una estrategia nacional y social de desarrollo alternativo al modelo impuesto. Al contrario, el poder económico transnacional, junto a otros factores asociados, cuestionan el discurso de cambio, y hacen sentir su peso determinando en los hechos una continuidad en materia de política económica, con las consecuencias consabidas: mayor expoliación, mayor depredación y mayor dependencia.



# EXTRACCIÓN DE RECURSOS Y PERSISTENCIA NEOLIBERAL EN LA ARGENTINA “PROGRESISTA”

Por Ricardo Ortiz<sup>1</sup>

En diciembre del año 2001, luego de más de tres años de recesión, hizo eclosión la crisis más profunda de la historia argentina. Las jornadas de protesta de aquellos días dejaron como resultado 30 muertos, la mayoría de ellos en Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

El estallido de la crisis del sistema de convertibilidad monetaria expresaba una creciente crisis de acumulación del capital concentrado interno, sumada a una crisis política y de régimen<sup>2</sup>. Si bien se trataba de una crisis dentro del bloque dominante, su resolución requirió de la participación de una amplia y heterogénea alianza social. Se mostró entonces la convertibilidad y el anclaje cambiario como causa de todos los males,

---

1 Sociólogo, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigador de Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos (FOCO).

rick\_ortiz@hotmail.com, foco@inpade.org.com

2 Aquí se retoma algunas propuestas teóricas de O'Donnell (1982), sobre la caracterización de las crisis en general.

sin mencionar el proceso de reformas estructurales introducidas como Caballo de Troya en las políticas económicas de los años 90 (Nochteff, 1999). No se consideró, pues, en el “diagnóstico”, un factor decisivo que determinaba las condiciones sociales y económicas de finales de dicha década, y que incidió en la crisis del 2001.

La adopción de la salida devaluacionista produjo importantes transformaciones en el funcionamiento de la economía. Por un lado, los sectores productores de bienes (especialmente los de exportación) desplazaron a los productores de servicios en el rango de los más dinámicos de la economía. Por otro, tras dejar caer el peso de la crisis en los trabajadores (por la caída de los ingresos), se produjo una nueva transferencia hacia el capital concentrado interno, al mismo tiempo que se fue configurando un mercado de trabajo con características diferentes respecto a la convertibilidad, dado por una combinación de más empleo y menor salario.

Ahora bien, al quedar fuera de crítica los profundos cambios estructurales ocurridos durante los años 90 (privatización de activos públicos, desregulación de actividades económicas, apertura a los flujos internacionales de divisas y mercancías, flexibilización de la fuerza de trabajo y desindustrialización), se los consideró sólo como elementos secundarios que podrían ser morigerados, y no se los vio como cuestiones centrales y determinantes para la conformación del vilipendiado “modelo de los 90”. Algunos de esos

cambios estructurales vinculados con la explotación de los recursos naturales tenían que ver con las concesiones petroleras y gasíferas abiertas al capital privado y a la aparición de la gran minería metálica como un nuevo campo de acumulación privada, en ambos casos con una presencia fundamental de actores transnacionales.

A pesar de estas limitaciones, las expectativas y demandas de las organizaciones sociales en aquellos años se dirigían a la recuperación para el Estado de diversos instrumentos de política, abandonados durante los 90, y a fijar fuertes límites a la actividad privada en el área de los recursos naturales, ante la evidencia de los efectos de la privatización y la falta de control estatal (desarticulación social, desempleo, deterioro ambiental, extranjerización y ganancias extraordinarias de las empresas). Durante el año 2002 (en el gobierno provisional del peronista Eduardo Duhalde), únicamente se adoptaron limitadas medidas fiscalistas para que el Estado se apropiara de parte de las rentas extraordinarias obtenidas por las empresas petroleras, que habían crecido como consecuencia del impacto de la devaluación sobre sus ingresos por exportaciones.

A principios de aquel año, el Poder Legislativo aprobó la Ley 25.561 (llamada “De Emergencia Económica”) que facultaba al presidente de la nación la adopción de decisiones en el ámbito económico; permitía que se regularan transitoriamente los precios de insumos, bienes y servicios críticos, para proteger

los derechos de los usuarios frente a eventuales distorsiones del mercado o ante acciones de naturaleza monopólica y oligopólica; y que se fijaran retenciones a las exportaciones. Otros decretos habilitaron a la Secretaría de Energía a determinar los volúmenes de producción petrolera y gasífera, fijar los límites de precios y establecer cupos de producción nacional de petróleo crudo destinados al abastecimiento del mercado doméstico.

Sin embargo, el *lobby* empresarial logró impedir el real cumplimiento de varias medidas, limitándolas en su ejecución o incluso haciendo que el gobierno diera marcha atrás en las mismas, en un contexto de fuertes aumentos de precios, sobre todo en la venta minorista de combustible. Así, el acuerdo empresario para aumentar precios en aquel año fue utilizado por las firmas refinadoras como herramienta de presión y negociación ante los tibios intentos por regular algunos segmentos del mercado hidrocarburífero. La secuencia de los hechos permite confirmar esta suposición: a principios del año 2002 el gobierno había decidido imponer retenciones del 20% al conjunto de las exportaciones del sector (gas, petróleo y derivados), pero poco tiempo después sólo se gravaban con ese porcentaje las exportaciones de petróleo crudo<sup>3</sup>; las retenciones a las exportaciones de gas natural

---

3 Recién en el año 2004, y debido al fuerte incremento del precio del petróleo que amenazaba trasladarse a los precios internos de los combustibles, el gobierno nacional resolvió aumentar las retenciones –exclusivamente– al petróleo crudo para estabilizar el mercado interno.

desaparecieron en las idas y vueltas del *lobby* petrolero. Cuando las firmas petroleras amenazaron con suspender el suministro de gas licuado de petróleo durante el invierno en la región patagónica, el gobierno redujo la tasa que pagaban por las exportaciones de GLP del 20 al 5 por ciento. En junio del 2002 el gobierno impuso limitaciones a las exportaciones de crudo por tres meses, a fin de incrementar la producción interna de gas oil; pero un mes después suspendió dicha limitación, y las retenciones a la exportación de gas oil también se redujeron del 20 al 5%.

En el caso del sector minero, el proceso fue más simple: no se vio afectado por las determinaciones de la Ley de Emergencia Económica. En efecto, no se aplicaron retenciones a las exportaciones, no se suspendieron ventajas cambiarias o impositivas, ni se obligó a liquidar localmente las divisas obtenidas por las ventas al exterior.

## **Las políticas petrolera y minera a partir del año 2003**

La administración de Néstor Kirchner (2003-2007) y la de Cristina Fernández de Kirchner (a partir de diciembre del 2007) propusieron que el Estado adquiriera un papel más importante en el desarrollo económico de la Argentina, y que éste debía estar orientado a la “redistribución del ingreso”. Además, buscaron diferenciarse de los gobiernos anteriores colocándose discursivamente en la antípoda ideológica, política y económica del neoliberalismo.

Ahora bien, al rastrearse las principales medidas adoptadas por estos gobiernos “progresistas”, se observa que están lejos de una real ruptura con los lineamientos de la década anterior.

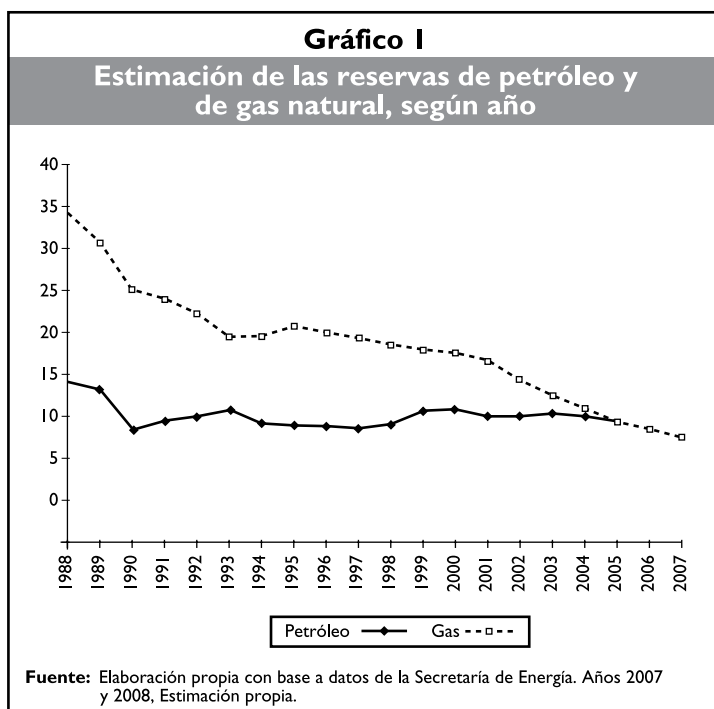
## **1. El sector petrolero**

En primer término, cuando se observa la disposición a cambiar —al menos parcialmente— la normativa vigente para el sector petrolero y gasífero, resulta llamativo que la decisión de mayor importancia tenga que ver con la sanción de una ley de promoción de la exploración y explotación petrolera que otorga numerosos beneficios, por un período de 10 a 15 años, a las firmas que se propongan invertir en estas actividades. Ello sería lógico si se pretendiera desarrollar un sector sin crecimiento, o si se intentara apoyar a las pequeñas o medianas empresas del sector.

En cuanto a las inversiones en exploración, es evidente que luego de entregarse los recursos naturales al sector privado no se produjo un desarrollo de las áreas petroleras y gasíferas que incorporase nuevos yacimientos a los descubiertos y puestos en producción por YPF mientras estaba en manos del Estado. En efecto, mientras en los años 70 y 80 el promedio anual de pozos exploratorios podía oscilar en alrededor de 140 pozos; entre 1993 y 1999, disminuyó a 105; y entre el 2000 y el 2005, cayó a 39.

Esta disminución condujo a la caída de las reservas. Así, mientras en el año 1988 las reservas del petróleo alcanzaban para el abastecimiento del mercado para

un período equivalente a los 14 años, y las gasíferas llegaban a los 34 años; en el año 2007 esa expectativa alcanzaba a los 7 años, tanto para el petróleo como para el gas.

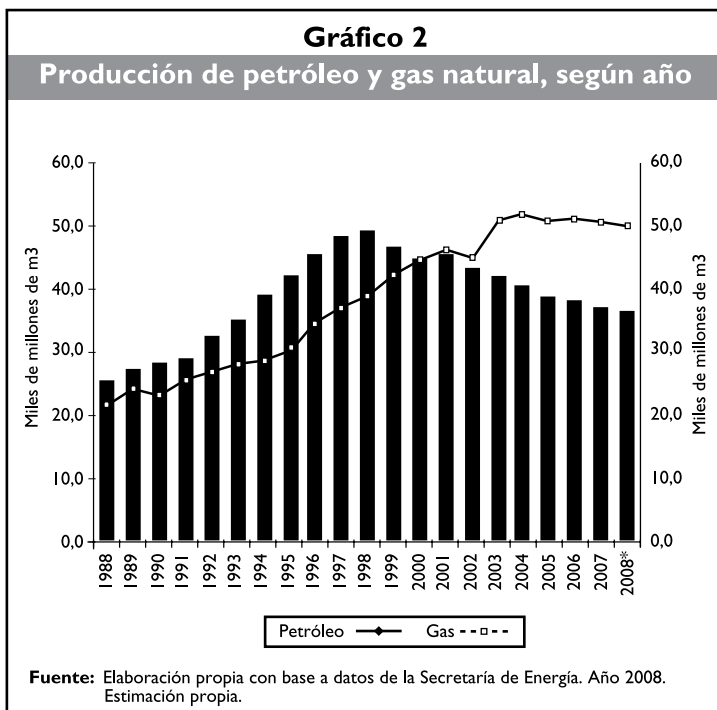


Las estrategias empresariales de corto plazo prefirieron incrementar el ritmo de la explotación del recurso —sobre todo del gas— sin preocuparse por la búsqueda de nuevos yacimientos, orientando la producción al mercado externo como fuente de divisas. El Estado resignó importantes actividades y beneficios, fortaleciendo el poder empresarial.

El año anterior a la desregulación (1988), el volumen de producción del petróleo fue de algo más de 26 millones de metros cúbicos, mientras que la producción de gas, de 22.700 millones de metros cúbicos. Estos valores aumentaron a lo largo de los 18 años siguientes hasta llegar a los 49 millones de metros cúbicos de petróleo en el año 1998, y casi 52.000 millones de metros cúbicos de gas en el año 2004. De 1998 en adelante, la producción petrolera fue disminuyendo paulatinamente, hasta encontrarse el año 2007 en los niveles de 1994. En cambio, la explotación del gas natural tiene una curva ascendente casi ininterrumpida desde fines de la década de los 80 (Gráfico 2).

Ahora bien, cuando se indaga con respecto al destino de la producción de ambos recursos, se observa que las ventas externas de petróleo se triplicaron hacia fines de los 90, y por el año 2005, oscilaban entre una vez y media y dos veces y media con respecto a los del año inicial, para luego ubicarse por debajo de los valores de 1994. En el caso del gas, las exportaciones crecieron más de 10 veces en apenas seis años, reduciéndose en los últimos dos años —al igual que en el caso del petróleo— debido a la mayor demanda del mercado local (Gráfico 3).

Las características que se exponen sobre sector hidrocarburífero demuestran que no se trata de una actividad en la cual las estrategias empresariales hayan avanzado en un sendero que incorporara mayor valor agregado a la producción del recurso natural (ya que



se exportaba fundamentalmente el petróleo crudo, y no derivados), ni que haya habido inversiones para dinamizar la producción futura a medida que se iba extrayendo el producto de los yacimientos. A pesar de ello, la Ley N° 26.154 de incentivos para la producción petrolera, aprobada en octubre del 2006, otorga nuevos beneficios a las productoras de petróleo y gas, en vez de sancionarlas por el incumplimiento de sus obligaciones estipuladas en la ley de hidrocarburos y en la normativa que les entregó los yacimientos de YPF. Con esta ley se establecen beneficios impositivos y de eliminación de tasas y derechos de importación

**Gráfico 3**

**Exportaciones de petróleo y gas, según año**  
(Petróleo base 1994=100, y gas base 1997=100)



**Fuente:** Elaboración propia con base a datos de la Secretaría de Energía.

para aquellas empresas que se presenten a solicitarlo, beneficios que tienen un carácter similar al Régimen Minero aplicado desde 1993<sup>4</sup>. De tal modo, las empresas que se asocien con la empresa estatal Energía Argentina S.A. (ENARSA) pueden obtener la devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado, amortización del Impuesto a las Ganancias y exención del Impuesto a la Ganancia Mínima presunta sobre la totalidad de los gastos e inversiones realizadas en

4 En el apartado siguiente se analizará la ley de promoción minera.

la etapa de exploración y las inversiones realizadas en el período de explotación de los recursos. También se exime del pago de los derechos de importación y todo otro derecho por la introducción de bienes de capital necesarios para la ejecución de las actividades de exploración y explotación. Por otra parte, a las empresas que ya están explotando petróleo y gas, que no han realizado exploración y que se suman al régimen de incentivos, se les otorga, adicionalmente, 10 años más de concesión sobre las nuevas áreas, a contarse a partir del vencimiento del plazo original de la concesión<sup>5</sup>. En este último sentido, la ley de promoción coincide con algunas prórrogas a las concesiones petroleras y gasíferas otorgadas tanto a nivel provincial como nacional, muchos años antes del vencimiento de los contratos. Por ejemplo, en el año 2000, el gobierno nacional prorrogó la concesión del yacimiento Loma de la Lata en Neuquén (que no había terminado) hasta el 2027; en el año 2007, las provincias de Chubut y Santa Cruz otorgaron prórrogas a las empresas 10 años antes del vencimiento de las concesiones, por períodos de 20 y 40 años (hasta el 2027 en Chubut y hasta el

---

5 Se “incentiva” así a las empresas que incumplieron con las tareas de exploración y explotación a la que se comprometieron con las concesiones. El propio presidente de ENARSA lo asume al sostener que “con posterioridad a la concesión y privatización se siguió trabajando exactamente en las mismas cuencas” y que los que vinieron después de la YPF estatal “no avanzaron sino que se concentraron en esas cinco cuencas”. Al respecto, puede consultarse la versión taquigráfica del informe oral del presidente de ENARSA el 7/9/2005 en la Comisión de Energía y Combustibles de la Cámara de Diputados de la Nación.

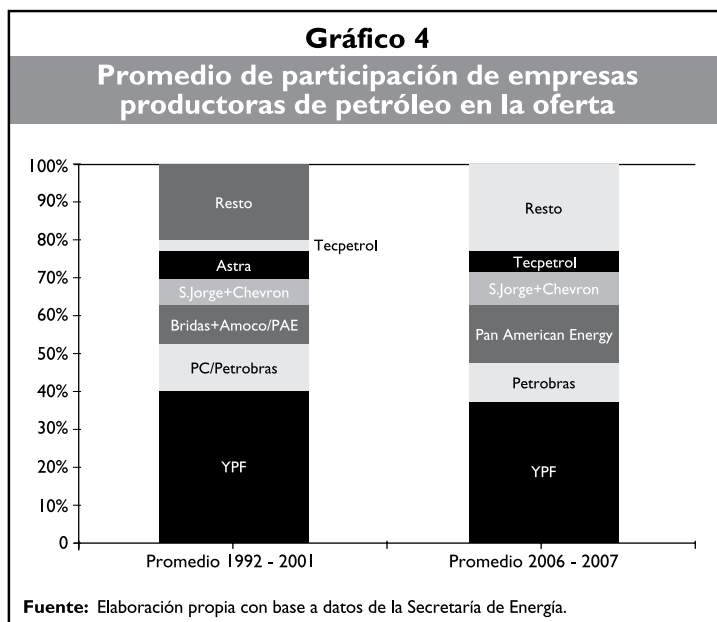
2047 en Santa Cruz), sin que ello tuviera justificaciones basadas en criterios técnicos o productivos.

Por otra parte, resulta interesante considerar otra medida de política sectorial como lo fue la creación de una empresa estatal petrolera, denominada ENARSA. Al privatizarse YPF el Estado perdió toda posibilidad de control sobre la cadena hidrocarburífera, pues no retuvo ninguna presencia en ningún eslabón de la misma: no explora ni produce gas o petróleo, no tiene instalaciones de refinación, almacenamiento, transporte ni comercialización de derivados. Además, como consecuencia de la privatización total del sector, también perdió los recursos humanos formados durante décadas que le permitirían —a través del conocimiento de la actividad— ejercer un control efectivo sobre las empresas privadas. Hoy, ENARSA sólo se dedica a administrar los yacimientos revertidos por los privados por no encontrar interés en su explotación (sin contar con capacidades de exploración o explotación por sí misma). Podría haberse convertido en un instrumento de recuperación de la actividad hidrocarburífera por parte del Estado, pero la estrategia gubernamental es utilizarla por el gobierno como un socio menor de las grandes trasnacionales en la búsqueda de hidrocarburos off shore.

Otro efecto de la desregulación sectorial ha sido el afianzamiento del control oligopólico del mercado del petróleo crudo y de sus derivados. Este proceso se generó al privatizar YPF (la empresa más grande en términos de exploración y explotación petrolera y

gasífera, producción de derivados y comercialización), y se mantuvo hasta la actualidad, sin que se hayan adoptado acciones tendentes a incrementar el número de actores presentes en la oferta de hidrocarburos y subproductos, y/o disminuir la participación porcentual de los más grandes.

En la actualidad, las cinco principales firmas operadoras en la producción de petróleo manejan más del 75% del total de la oferta. Ese número era levemente superior en la década pasada (80%), antes de que se produjera una serie de transferencias de activos entre empresas (Gráfico 4).



Lo mismo ocurre con la producción de combustibles: cuatro firmas controlan más del 80% de las ventas de naftas y gas oil en la Argentina. En el caso de la nafta Premium (más de 97 octanos) el manejo del mercado es casi absoluto (entre el 96 y el 99%) (Gráfico 5).

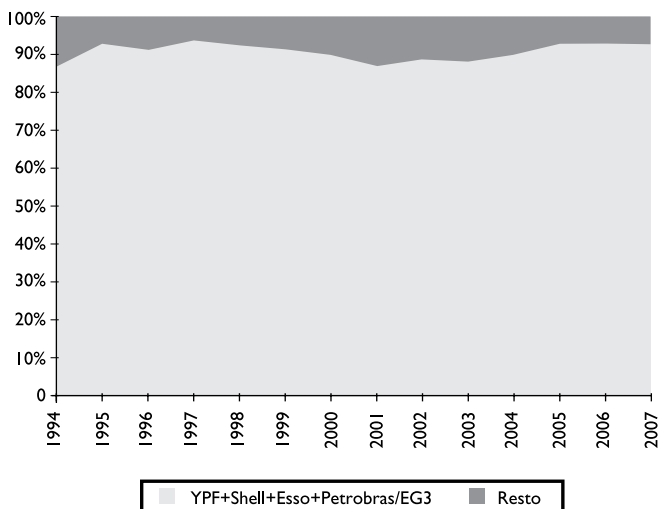


En las otras naftas, si bien el peso de estas cuatro firmas es algo menor, oscila alrededor del 90% del total de las ventas (Gráficos 6 y 7).

Por último, en las ventas de gas oil se repite esta característica, advirtiéndose que en los últimos años se ha concentrado aún más el mercado (Gráfico 8).

**Gráfico 6**

**Participación de las cuatro primeras empresas  
en las ventas de nafta super (+93 RON)  
al mercado, años 1994 - 2007**

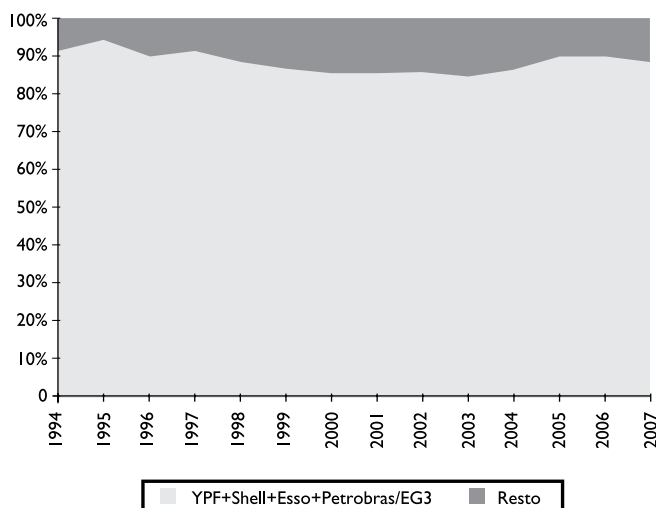


**Fuente:** Elaboración propia con base a datos de la Secretaría de Energía.

Asimismo, y como contraparte del fuerte proceso de extranjerización de la economía argentina, prácticamente la totalidad de la producción de petróleo y gas y de sus derivados está manejado por un selecto grupo de empresas trasnacionales. Desde la segunda mitad de los años 90 hasta los primeros años de la actual década se realizaron varias transferencias de capital de firmas petroleras argentinas a multinacionales. Entre las más importantes se encuentran la seguidilla de compras de la española Repsol: en 1996 adquirió el control del grupo argentino Astra; en 1997, a través

**Gráfico 7**

**Participación de las cuatro primeras empresas en las ventas de nafta común (+83 RON) al mercado, años 1994 - 2007**

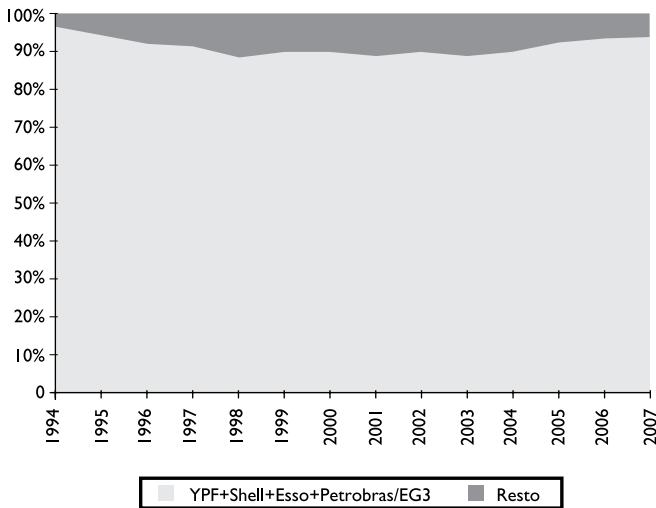


**Fuente:** Elaboración propia con base a datos de la Secretaría de Energía.

de esta última, compró el 45% de la compañía local Pluspetrol, y obtuvo el paquete mayoritario de Eg3 (comercializadora de combustibles de capital local); en 1998 aumentó su participación en Refinería del Norte; y en 1999 compró YPF. Entre otras operaciones importantes realizadas por petroleras internacionales está también la adquisición de Bidas por parte de la norteamericana Amoco en 1997, que dio origen a Pan American Energy; la adquisición de Petrolera San Jorge por la estadounidense Chevron, en 1999; y las compras por parte de Petrobras de Eg3 en el 2001,

**Gráfico 8**

**Participación de las cuatro primeras empresas  
en las ventas de gas oil al mercado,  
años 1994 - 2007**



**Fuente:** Elaboración propia con base a datos de la Secretaría de Energía.

y del grupo energético argentino Perez Companc en el 2002. Dicho proceso de centralización del capital y extranjerización de activos se produjo prácticamente sin que los organismos de control, entre ellos la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), pusieran límites a la concentración de los mercados. Ello es particularmente importante de destacar por los efectos —reales o potenciales— de dichas operaciones sobre la estructura y el funcionamiento del mercado petrolero, del conjunto del sector energético, y de una amplia gama de actividades productivas de tipo

energético intensivas. Sólo en 1999, cuando Repsol adquirió YPF, la CNDC dictaminó que la firma española debería desprenderse de algunos activos, lo que recién se produjo a principios del 2001, cuando transfirió Eg3 a la brasileña Petrobras. Luego de la salida de la convertibilidad continuaron las transferencias accionarias, pero excepto en el mencionado caso de la compra de Perez Companc por parte de Petrobras, el resto fueron operaciones entre empresas extranjeras<sup>6</sup>, involucrando montos por 3.700 millones de \$US en total.

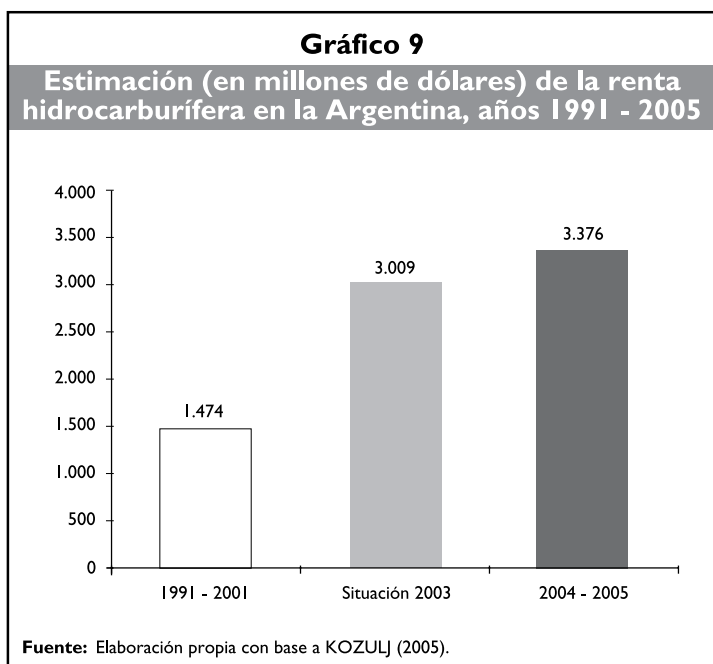
De este modo, todas los operadores mencionados como los más importantes oferentes en los mercados del petróleo y los combustibles pertenecen a capitales extranjeros: YPF, Petrobras, Pan American Energy, Chevron y Tecpetrol tienen en sus manos más del 75% de la oferta petrolera; YPF y Petrobras (nuevamente), más Shell y Esso, hacen lo propio con más del 80% de las naftas y gas oil.

Por todo ello, es llamativo que, a pesar del discurso nacionalista del gobierno, no se hayan adoptado medidas para restringir los procesos de extranjerización ni de captación de la renta hidrocarburífera por parte de las empresas del sector, que se ha incrementado fuertemente desde la década pasada (Gráfico 9).

Definitivamente, no se ha optado por una vía de nacionalización del recurso natural, sino apenas de asociación del Estado con los privados en la apropiación de parte de la renta, con un sentido fiscalista y dejando

---

6 *Vintage Petroleum, Occidental Petroleum, Apache, Pioneer y Pan American Energy.*



de lado toda consideración de tipo estratégica. La reciente compra de una participación accionaria en el conglomerado energético YPF por parte de una empresa constructora argentina, que cuenta con más respaldo político que patrimonial, no parece modificar el hecho de que se continúa orientando la política petrolera en el mismo sentido en que se lo hacía en los años 90<sup>7</sup>.

---

7 La empresa argentina Petersen (de la familia Eskenazi) adquirió este año [2008] el 15% de YPF a Repsol, desembolsando sólo 100 millones de \$US y utilizando para completar el pago un préstamo por parte de la petrolera española. El total de la operación fue de algo más de 2.200 millones de \$US. A lo largo del año, Eskenazi comenzó a pagar a Repsol con las utilidades de YPF. Como se puede observar, es una operación que cuenta con varios

## 2. Política y práctica minera

En el sector minero la política “progresista” ha sido, si se quiere, aún más continuista que en los hidrocarburos. Poco después de asumir el cargo como Presidente, Néstor Kirchner afirmó en la presentación del Plan Minero Nacional, el 23 de enero de 2004: “nosotros estimamos que [la legislación de los años 90] fue positiva, que ayudó, y que evidentemente hoy estamos ante una posibilidad concreta de consolidar el proceso de inversión y de desarrollo minero en la Argentina”; “estamos dispuestos a ver un crecimiento fuerte del sector, apoyarlo fuertemente y a su vez escuchar qué políticas activas desde el gobierno nacional podemos promocionar para que evidentemente esto se agilice, la inversión sea más rápida y la dinamización del sector ayude a consolidar el proceso de crecimiento que la Argentina necesita” (Secretaría de Minería, 2006).

Se refería así a un complejo normativo que se articuló desde la sanción de las leyes de inversiones mineras N° 24.196 y N° 24.296 y del Decreto 2686/93 —durante la administración de Carlos Menem— y que continuó con la creación de nuevos incentivos a la inversión extranjera en el sector durante todos los gobiernos posteriores<sup>8</sup>.

---

puntos oscuros, pero que recoge como un antecedente la fuerte caída de las estimaciones de reservas de gas y petróleo de YPF —de más del 20%— admitidas por la empresa en abril del 2008.

8 Para un tratamiento más pormenorizado del sector minero, puede consultarse Ortiz (2007b).

Así, la Ley 25.543, sancionada el año 2000, que aprobó el Tratado de Integración y Complementación Minera con Chile, regula la explotación integrada de yacimientos compartidos, brinda facilidades fronterizas y un marco de coordinación impositiva para todas las explotaciones (actuales y futuras) a lo largo de la cordillera de los Andes. En función de este Tratado, se avanzó en el proyecto Pascua-Lama, el primer emprendimiento binacional del mundo, que prevé una inversión minera de 1.500 millones de \$US (del lado argentino está en la provincia de San Juan); se adecuó el proyecto de cobre El Pachón (750 millones de \$US de inversión), y se promovieron protocolos específicos para la exploración, favoreciendo la incorporación de los proyectos binacionales Vicuña (en San Juan) y Amos Andrés (La Rioja).

En el año 2001, la Ley 25.249 amplió el régimen de inversiones, la estabilidad fiscal, la facilidad para las inversiones de capital y las exenciones impositivas. Luego de la salida de la convertibilidad, que afectó al conjunto de las actividades económicas del país, mediante los Decretos 417/03 y 753/04 se eliminaron restricciones cambiarias a las empresas mineras y se las liberó de la obligatoriedad de liquidar las divisas originadas en la exportación (es decir, al igual que en el sector hidrocarburífero, no deben ingresar al país los dólares obtenidos por las ventas al exterior), tal como se había pautado en los decretos de emergencia económica de enero del 2002.

El gobierno de Néstor Kirchner buscó también avanzar en la realización de un tratado de integración y complementación minera con Bolivia; ya se ha firmado un memorando de entendimiento, fomentando la integración, el comercio y la asistencia técnica en materia minera (Agencia de Desarrollo de Inversiones, 2005).

Estas facilidades ubican a la Argentina como uno de los países más “amigables” para la inversión extranjera en el sector minero. La estabilización de la carga impositiva de los proyectos por un período de hasta 30 años, es el plazo más amplio otorgado por países de la región: las firmas gozan de esta manera de un congelamiento de las cargas tributarias totales, sean estas nacionales, provinciales o municipales. También se eliminaron derechos de importación, impuestos especiales, gravámenes a bienes de capital e insumos. Se estima, así, que en los primeros cinco años de aplicación de esta liberación de gravámenes los montos destinados a la importación (sólo por grandes empresas) representaron aproximadamente el 30% del total de las inversiones en dicho período (Prado, 2005). Por otra parte, las empresas están obligadas a constituir una previsión especial para cubrir posibles daños ambientales, y son ellas mismas las que fijan el monto de los aportes; los fondos destinados a estas previsiones también pueden ser deducidos del impuesto a las ganancias hasta en un 5%, lo que ha sido utilizado por la totalidad de las empresas registradas en el régimen de promoción minera (Prado, 2005).

Respecto de las regalías, a pesar de que las empresas deben pagar un 3% a las provincias mineras, del monto resultante se deducen los costos de transporte, fletes, seguro, molienda, comercialización, administración, fundición y refinación (Artículo 22 de la Ley 24.196).

Además, la empresas no deben pasar por la aduana y tienen libre disponibilidad de divisas, lo que hace prácticamente inexistentes los controles sobre los reales movimientos de productos, bienes y divisas. Tampoco pagan impuestos de ingresos brutos, ni a los combustibles, ni sellos ni tasas para la importación; deducen gastos al doble para el impuesto a las ganancias; en los primeros cinco años no pagan impuestos nacionales, provinciales ni municipales; gozan de la devolución del IVA, y, todo ello, con estabilidad impositiva. Como si se tratara de un sector desfavorecido, en el sur de la Argentina gozan de un reintegro especial por exportar desde los puertos patagónicos. A través de todas estas exenciones y facilidades, gran parte de las inversiones termina pagándolas el Estado.

Cuando se produjo la crisis económica e institucional del año 2002, estos incentivos y garantías operaron favoreciendo a las empresas del sector, que no se vieron afectadas por las variaciones cambiarias e impositivas, a pesar de la vigencia de la Ley de emergencia pública. De este modo, a las empresas mineras que ya operaban en la Argentina no se les aplicó las retenciones a las exportaciones, que sí incidieron sobre las ventas al exterior de las empresas agropecuarias y petroleras.

Aquellas firmas que ingresaron al país luego de enero del 2002 sí fueron incluídas dentro del régimen de retenciones, pero los menores costos internos de producción derivados de la salida de la convertibilidad compensaron los menores ingresos originados por las exportaciones.

La puesta en vigencia del complejo normativo citado precedentemente ha generado muy importantes incentivos para la entrada de los capitales extranjeros en el sector, dinamizando la exploración y explotación de la minería metalífera en la Argentina. En este sentido, y para comprender el proceso de entrada a la Argentina de algunas de las más importantes empresas mineras del mundo, debe considerarse que en 1999 la Argentina presentaba una de las tasas internas de retorno más elevadas del mundo para la producción de cobre y oro; ello se vio magnificado, a su vez, por la mencionada caída de los costos internos post-convertibilidad<sup>9</sup>.

Todo ello redunda en bajísimos costos para la explotación del mineral; en el caso del oro, su costo

---

9 La Argentina tenía en 1999 una tasa de retorno del 17,8% para desarrollar proyectos auríferos y del 14,8% para proyectos cupríferos. Ello la ubicaba en el segundo y tercer lugar del mundo, respectivamente, en el desarrollo de este tipo de emprendimientos (Sánchez Alvabera y otros, 1999). Merece destacarse, por otra parte, que la Argentina ha brindado aún más garantías a las inversiones extranjeras a través de la firma de numerosos tratados bilaterales de inversiones (BIT), especialmente en el período 1992-1995, en el cual el Congreso Nacional aprobó 32 tratados bilaterales de protección recíproca de las inversiones. Es el país de América con más BIT firmados (58, de los cuales 54 se encuentran vigentes). Al respecto, puede consultarse Ortiz (2004 y 2006),

en la Argentina oscila entre los 120 y 170 \$US la onza, cotizándose en el año actual a un precio internacional que quintuplica dichos valores.

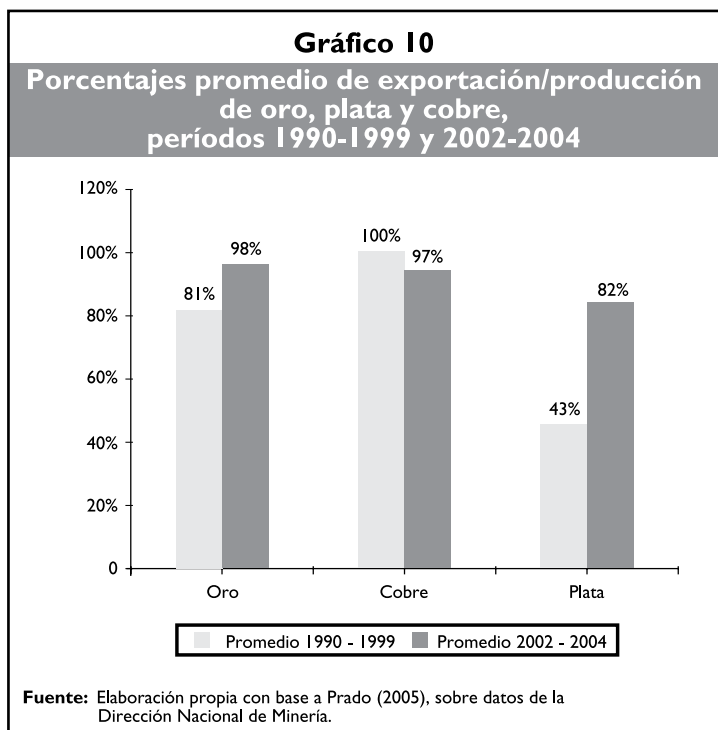
Es decir, el conjunto de leyes, decretos y resoluciones ministeriales que ordenaron la actividad sectorial propendieron al crecimiento de la producción y al afianzamiento de algunos grupos de productos (minerales metálicos) por sobre el resto, al mismo tiempo que orientaban el destino de la producción hacia la exportación sin agregar valor al mineral (Gráfico 10).

Esta nueva minería produjo un salto cualitativo en la relación exportaciones/producción, orientada por las estrategias de las empresas extranjeras y las políticas estatales que no privilegian la incorporación de valor agregado a los productos, sino que se limitan a explotar el recurso natural y venderlo al exterior sin realizar procesamientos que impliquen industrializar las sustancias. Esto es coherente con otros lineamientos sectoriales, como por ejemplo los casos del petróleo y el gas, y la producción de granos y oleaginosas, en los cuales la Argentina es simple proveedor de materias primas para el mercado mundial. En el caso específico de la producción de mineral de cobre, la evolución de las exportaciones entre el año 2001 y el 2006 ejemplifica claramente este aspecto<sup>10</sup>.

También es ilustrativo considerar lo que sucede en cuatro de los más grandes proyectos mineros en ope-

---

10 En dicho período las exportaciones anuales del complejo cuprífero se incrementaron un 258%, siendo el agrupamiento exportador más dinámico dentro del segmento de los más importantes del país (INDEC, 2007).



ración: Minera Aguilar (plomo, plata y zinc), Bajo de la Alumbreira (cobre y oro), Salar del Hombre Muerto (litio) y Cerro Vanguardia (oro y plata). Todos ellos están dirigidos a extraer el mineral y comercializarlo en el exterior sin añadir mayores procesos que incorporen valor agregado doméstico.

La Dirección Nacional de Minería estimó en el año 2005 algunos indicadores relacionados con las inversiones en la etapa productiva y los montos que obtendrían las empresas por las ventas al exterior. En el caso de Minera Aguilar, entre el 2001 y el 2007 sus

accionistas habrán realizado inversiones por \$US 29 millones y exportarán por un monto estimado de 158 millones de \$US; en Bajo de la Alumbraera, se habrán invertido 1.531 millones de \$US en el período 1995-2007 y se podrá exportar por 5.685 millones de \$US; en Salar del Hombre Muerto, se habrán realizado inversiones por 148 millones de \$US entre 1995 y 2007, y se venderán minerales al exterior por 345 millones de \$US; y en Cerro Vanguardia se habrán invertido 310 millones de \$US y se comercializarán minerales por un valor de 889 millones de \$US. En síntesis, los ingresos por exportaciones triplican, cuadruplican o quintuplican en diez o doce años los aportes realizados por los propietarios de estas minas<sup>11</sup>. Ellos son la firma suiza Glencore, en Minera Aguilar; la suiza Xstrata asociada con los canadienses GoldCorp Ltd. y Northern Orion Resources Inc., en Bajo de la Alumbraera; la sudafricana AngloGold, en Cerro Vanguardia; y la norteamericana FMC Lithium Corp., en el Salar del Hombre Muerto<sup>12</sup>.

---

11 Debe señalarse, por otra parte, que dichas estimaciones fueron realizadas en el año 2005, con un precio internacional de la onza de oro de alrededor de 450 \$US; a principios de octubre del 2008 este valor casi se había duplicado, con el consecuente incremento de la ganancia empresarial. En el caso de la plata, el precio se incrementó en más del 66%. Por otra parte, dados los incentivos sectoriales y los reintegros vigentes, debería recalcularse el monto efectivamente invertido por las empresas.

12 Otras firmas de peso son los canadienses Barrick y Northern Orion, la inglesa Río Tinto y la norteamericana Coeur D'Alene Mines. En Ortiz (2007 b) puede encontrarse un listado de los propietarios extranjeros de los 24 proyectos mineros más importantes de la Argentina.

## Reflexiones finales

En esta presentación se ha tratado de reflejar algunos aspectos sobre la vigencia de ciertos condicionamientos estructurales erigidos durante los años 90, en el contexto de la imposición de las reformas neoliberales en la Argentina<sup>13</sup>.

Aquellas reformas estructurales relacionadas con la explotación de recursos naturales tienen asiento tanto en aspectos normativos, como en las políticas que se impulsan desde el Estado hacia los diferentes sectores de actividad económica. Entre otras, pueden mencionarse:

- i) La reforma constitucional de 1994, que transfiere la propiedad del subsuelo a las provincias, des-articulando estrategias de integración regional o nacional.
- ii) La vigencia de los tratados bilaterales de inversión firmados por el Estado, principalmente durante los años 90, que otorgan numerosas garantías a las empresas trasnacionales y determinan la jurisdicción exterior en los casos de disputas legales (por ejemplo, en el CIADI).
- iii) La existencia de un entramado legal que mantiene el control privado sobre la extracción del petróleo y la minería, y complementariamente, la falta de intervención pública en las decisiones empresariales relativas a la explotación de recursos naturales no renovables.

---

13 Si bien las políticas que abrevan en el Consenso de Washington fueron implantadas durante la década del 90, los antecedentes del profundo quiebre societario en la Argentina se remiten a mediados de los años 70.

- iv) Una regulación sumamente laxa sobre el manejo del comercio exterior para las empresas exportadoras —entre ellas, las petroleras y mineras— que les permite mantener en el exterior hasta el 70% de las divisas ingresadas por las ventas externas —en el petróleo— y no obliga a liquidar localmente las divisas a las mineras. Se refuerza así el poder de veto empresarial sobre las políticas públicas, al no contar el Estado con una vía propia de obtención de divisas por exportaciones.
- v) Las leyes de promoción minera y petrolera, que apoyan y subsidian la acción empresarial del sector como si se tratara de agentes económicos que necesitaran este tipo de apoyo y no de grandes multinacionales.
- vi) El refuerzo de un perfil exportador basado en materias primas sin valor agregado<sup>14</sup>, que cristaliza la reprimerización de la economía argentina y la simplificación productiva heredada de las décadas pasadas.
- vii) La falta de aplicación de la legislación antimonopólica existente (salvo excepciones) y la desarticulación de los organismos públicos encargados de su cumplimiento.
- viii) El desentendimiento estatal respecto de la extranjerización total de los hidrocarburos y la minería metálica.

---

14 Mientras que entre 1992 y el 2001 las exportaciones de energía y combustibles representaban el 13% del total de las ventas externas, entre 2002 y 2006 ascendieron al 18%.

- ix) El aprovechamiento del recurso natural con una perspectiva de corto plazo, en la que el Estado sólo interviene para apropiarse de una parte de la renta con fines fiscalistas.

El nuevo modelo impulsado a partir de la devaluación, presentado como la ruptura con el neoliberalismo, es en el fondo un modelo de crecimiento sin cambio estructural. En el caso de la explotación de los recursos naturales, específicamente, no sólo no se diferencia sustancialmente de las estrategias de la década previa, sino que se afirma sobre sus bases y las proyecta hacia el futuro.

Lógicamente, existe mucha oposición, fundamentalmente de parte de organizaciones no gubernamentales, asociaciones ambientalistas y de vecinos, sindicatos y organizaciones de pueblos originarios, generalmente sin acompañamiento de los gobiernos nacional o provinciales y frecuentemente en contra de éstos<sup>15</sup>.

Hay posibilidades para restringir el campo de acción de las empresas si se toma la decisión política de avanzar en un proceso de redistribución progresiva de la riqueza. Para ello, pueden tomarse algunas medidas, como las siguientes:

*En general:* modificar la política de gastos del Estado, para que las retenciones no se destinen a

---

15 Para obtener referencias acerca de las acciones de enfrentamiento social respecto de las consecuencias de la política minera y petrolera, pueden consultarse Ortiz (2007a y 2007b) y los informes del Observatorio de Empresas Transnacionales de FOCO ([www.inpade.org.ar/oet.html](http://www.inpade.org.ar/oet.html)).

fortalecer el poder económico por medio de las transferencias a las fracciones exportadoras del capital concentrado interno, sino para reparar las consecuencias sociales de las políticas neoliberales de los últimos treinta años (principalmente en lo que refiere a salarios, jubilaciones, salud y educación); también formular un marco regulatorio integral para la energía y crear un ente de control unificado para su monitoreo. La legislación vigente de Defensa de la Competencia, además, proporciona elementos suficientes como para utilizar activamente los instrumentos regulatorios disponibles, y la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor podría —y debería— haber actuado desde hace ya varios años. Sin duda, la conducta de las firmas líderes del oligopolio petrolero se ha inscrito en los comportamientos que se consideran como potencialmente atentatorios de la competencia. Sin embargo, a pesar de los abusos de las principales petroleras locales, muy poco se ha hecho en beneficio del interés público, privilegiando, en este caso por omisión, los intereses de las grandes firmas del sector (Ortiz, 2007c).

*En particular:* derogar los decretos desreguladores y aplicar la Ley de Hidrocarburos, lo que permitirá desintegrar los activos energéticos en manos de los privados; auditar las reservas (ya que no hay datos independientes sino sólo lo que comunican las empresas); restringir las exportaciones; eliminar el privilegio sectorial que permite dejar en el exterior el 70% de las divisas generadas por las exporta-

ciones de hidrocarburos y el 100% de las mineras; fijar el precio de gas en boca de pozo en función de los costos internos, y no del precio internacional. Enarsa debería convertirse en una empresa testigo en el mercado, fijando precios de los combustibles a favor de los usuarios y consumidores, realizando la gestión de las áreas que dejarían los privados si se aplicara la Ley de Hidrocarburos y efectuando las auditorías de las reservas, en la recuperación del enfoque de los recursos energéticos como bienes estratégicos a cargo de la Nación. También podrían incrementarse las regalías que pagan las empresas mineras y petroleras, aplicar retenciones a las exportaciones a la totalidad de las firmas mineras (sólo se las aplica a aquellas que invirtieron con posterioridad al año 2002), controlar efectivamente el comercio exterior y transformar el mineral bruto que es exportado para dotarlo de valor agregado.

Este tipo de crecimiento, afirmado en un sistema productivo con un ostensible grado de primarización, junto con las características estructurales de los actores que conducen el bloque dominante y el legado social y político del neoliberalismo, intenta legitimarse a través de una actualización de la “teoría del derrame”, con el argumento de que el crecimiento industrial post-crisis mejorará notablemente las condiciones de vida de la mayoría de la población, recuperando no sólo lo perdido durante la salida a la crisis de la convertibilidad sino también el retroceso social de los años 90 (Ortiz y otros, 2008). En función del contenido de las

políticas públicas aplicadas a partir del año 2002 y de las omisiones estatales en diversos planos, es evidente la carencia de una estrategia de desarrollo productivo e industrial, ya que el eje de la política económica gira alrededor del mantenimiento del dólar en niveles elevados en términos reales, reproduciéndose en muchos aspectos la lógica del “piloto automático” que caracterizó paradójicamente al denostado “modelo de los 90”. De este modo, las reformas estructurales del neoliberalismo perduran como un Caballo de Troya en el pretendido modelo “nacional y productivo”.

## **Bibliografía**

AGENCIA DE DESARROLLO DE  
INVERSIONES, MINISTERIO DE ECONOMÍA  
2005 Invertir en Argentina. Minería. Buenos Aires  
([www.inversiones.gov.ar](http://www.inversiones.gov.ar)).

NOCHTEFF, H.  
1999 “La política económica en la Argentina de los 90.  
Una mirada de conjunto” en: ÉPOCA, Revista  
Argentina de Economía Política, año 1, N° 1,  
Buenos Aires.

O'DONNELL, G.  
1982 El Estado burocrático-autoritario, Editorial de  
Belgrano, Buenos Aires.

ORTÍZ, Ricardo  
2007 a) “Las empresas transnacionales en el sector pe-  
trolero argentino. Agotamiento de los recursos  
naturales, comportamiento oligopólico e irres-  
ponsabilidad socio-ambiental” en: Observatorio  
de Empresas Transnacionales, Cuadernos del  
Observatorio N° 2, Foco-Inpade/MISEREOR  
IHR HILFSWERK, Buenos Aires.

2007 b). “Las empresas transnacionales en la minería  
argentina: seguridad jurídica para las empresas,  
inseguridad ambiental e incumplimiento de los

derechos de las comunidades locales” en: Observatorio de Empresas Transnacionales, Cuadernos del Observatorio N° 3, FOCO-Inpade/MISEREOR IHR HILFSWERK, Buenos Aires.

- 2007 c) “La consolidación del poder empresarial en la Argentina. El sector petrolero durante la convertibilidad y ante el ‘nuevo modelo’ post-crisis” en: FORCINITO, K. y BASUALDO V.: Transformaciones recientes en la economía argentina. Tendencias y perspectivas, Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo Libros, Buenos Aires.
- 2006 Los tratados bilaterales de inversiones y las demandas en el CIADI: la experiencia argentina a comienzos del siglo XXI. Elaborado para FOCO (Foro para la Participación Ciudadana) a solicitud de FDCL-Forschungs und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. (Centro de Investigación y Documentación Chile-América Latina), Berlín. (Versión electrónica en español e inglés: [www.fdcl-berlin.de](http://www.fdcl-berlin.de)).
- 2004 Los BITs en la Argentina: un instrumento para legalizar la subordinación del país a los intereses de los grupos corporativos. Programa de Vigilancia Social sobre los Acuerdos de Libre Comercio, FOCO (Foro para la Participación Ciudadana), Buenos Aires.

ORTÍZ, R.; PÉREZ, P.; SCHORR, M.

2008 “La vigencia de las reformas estructurales en la economía post-devaluación: ¿un Caballo de Troya en el ‘modelo de la producción y el trabajo?’” (ponencia) en: V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, 10 al 12 de diciembre de 2008.

ORTÍZ, R.; PÉREZ, P.

2007 “La explotación de los recursos naturales en la Argentina y los límites del ‘nuevo modelo’” (ponencia) en: VII Jornadas de Sociología de la UBA Pasado y presente, 50° Aniversario de la Carrera, 1957-2007. Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.

PRADO, O.

2005 Situación y perspectivas de la minería metálica en Argentina. CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 91, Santiago de Chile.

SÁNCHEZ ALBARETA, F.; ORTÍZ, G.; MOUSSA, N.

1999 Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 1, Santiago de Chile.

**EL ESTADO ECUATORIANO EN LOS  
ALBORES DEL POSTNEOLIBERALISMO**

**JULIO OLEAS MOLTALVO**



Ecuador, otra nación de economía primario exportadora (petróleo, banano, camarón y flores), con un Estado inicialmente acogotado por el ajuste estructural y luego desmantelado por los postulados neoliberales del Consenso de Washington, encarnizado desde hace dos décadas contra todo atisbo de planificación, recupera hoy soberanía y empieza a dar respuesta a la devastación causada tanto en materia política como económica. Julio Oleas-Montalvo, en un trabajo preliminar, expone algunas políticas en las que trabaja el actual gobierno de Rafael Correa: democratizar el poder político, construir las bases de un proyecto nacional de desarrollo, democratizar los frutos del crecimiento económico, defender el medio ambiente, dinamizar la sociedad y la cultura, propiciar un esquema de integración regional soberano.



# EL ESTADO ECUATORIANO EN LOS ALBORES DEL POSTNEOLIBERALISMO

Por: Julio Oleas-Montalvo<sup>1</sup>

Para el neoliberalismo, el Estado latinoamericano siempre fue un obstáculo para la operación de mercados orientados al intercambio con el resto del mundo. Si en la década de los 80 del siglo pasado se trató de paralizarlo aduciendo la necesidad de alcanzar una disciplina fiscal, imposible en medio de la crisis de la deuda, en la de los 90 las reformas de “segunda generación” amparadas en la sabiduría del Consenso de Washington lo condujeron a su mínima expresión, en lo cuantitativo y cualitativo, mientras recurrentemente el mundo presenciaba crisis financieras denominadas como “efectos” (Tequila o vodka, según el lugar de su aparición).

Al menos esa fue la evolución que, a grandes rasgos, impuso el “ajuste estructural” al Estado ecuato-

---

1 Licenciado en Ciencias Jurídicas y Políticas. Master en Economía por FLACSO. Candidato a doctor en Historia Andina por la Universidad Andina Simón Bolívar. Fue funcionario de la Dirección del Investigaciones Económicas del Banco Central del Ecuador. Es profesor asociado de FLACSO-Quito.

riano hasta el año 2000. Al cambiar el siglo, la supuesta catarsis social de la dolarización no alcanzó a las entidades del Estado. El desorden y la inestabilidad fueron la regla, dentro de los límites establecidos por las restricciones de una ley de responsabilidad fiscal (2002) promovida por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que impedía expandir el gasto más allá de un porcentaje anual; pero que al mismo tiempo aseguraba el pago a los acreedores externos. Parecía no importar la eficiencia o eficacia de las acciones de un sector público que devino en botín político de los partidos tradicionales: la partidocracia, como se dio en llamar a esa estructura de maquinarias electorales consolidadas desde 1979, año en el que un triunvirato militar accedió a reinstaurar la democracia formal perdida en 1972.

No es exagerado decir que en los 25 años anteriores al 2007, con intensidad creciente, en el Ecuador el Estado devino en una suerte de estorbo inevitable de una doctrina socio-económica empeñada en sostener que el crecimiento económico es el motivo fundamental y último de las políticas públicas, que la equidad social puede esperar, que la cultura occidental —en su versión norteamericana— debe ser homologada en todas las sociedades del mundo, y que la especialización productiva en bienes primarios es suficiente para sustentar el desarrollo.

Este ensayo trata de establecer las condiciones a las que se redujo el Estado ecuatoriano tras casi tres décadas de práctica neoliberal, y los principales resul-

tados en cuanto a desarrollo socio-económico concomitantes a ese proceso de dismantelamiento. En una segunda parte, se resumen las principales reformas institucionales impulsadas por el gobierno del Presidente Rafael Correa, y profundizadas por la Asamblea Constituyente que redactó la Constitución de la República en Ciudad Alfaro, durante la primera mitad del 2008. Por último, se exponen algunas advertencias para evitar la obstaculización del proceso de transformación iniciado en enero del 2007.

## **El Estado en versión neoliberal criolla**

El Estado liberal supone cierto equilibrio entre una función legislativa, un gobierno o función ejecutiva y un sistema judicial, basado en los principios del Código Napoleónico (en la tradición de Montesquieu). Esta división tripartita de poderes estuvo vigente en el Estado ecuatoriano desde 1830, durante periodos frecuentemente interrumpidos por gobiernos de hecho que asumían el poder desconociendo el orden constitucional.

La última interrupción ocurrió en febrero de 1972, cuando una cúpula militar derrocó a José María Velasco Ibarra e instauró una dictadura de tinte nacionalista. Con algunos cambios, esa dictadura permaneció en el poder hasta agosto de 1979, cuando comenzó la vigencia de una nueva Constitución Política y se inició el corto periodo presidencial del populista Jaime Roldós Aguilera, muerto prematuramente en un accidente de aviación.

Desde ese año, conocido como el del “retorno a la democracia”, Ecuador no ha tenido episodios dictatoriales. Sin embargo, se registraron tres golpes de Estado: en febrero de 1997, cuando se derrocó a Abdalá Buracam Ortiz; en enero del 2000, cuando se exigió la renuncia de Jamil Mahuad; y en abril del 2005, cuando Lucio Gutiérrez fue obligado a huir del país.

Para complementar este brevísimo esbozo histórico, cabe recordar que tras la caída de Bucaram (1997) la ingobernabilidad ecuatoriana se imputó al anacronismo de la Constitución de 1979. Los partidos políticos propusieron elaborar una nueva carta política, lo que en efecto ocurrió en 1998, al mismo tiempo que ascendía a la presidencia de la República el demócrata cristiano Jamil Mahuad.

Esta etapa de la historia ecuatoriana avanzó hasta enero del 2007, cuando terminó el interinazgo del sucesor del defenestrado Lucio Gutiérrez. Los 28 años transcurridos entre 1979 y esta fecha [2008] son concomitantes al surgimiento, consolidación y decadencia de lo que se conoce como neoliberalismo.

El neoliberalismo fue una doctrina política surgida a partir del monetarismo, y de las teorías de las “expectativas racionales” y la “optimalidad de los ciclos de negocios” atribuidas a Thomas Sargent y a los Nobel de Economía Robert Lucas Jr. y Milton Friedman<sup>2</sup>. Este núcleo duro de la corriente principal de la

---

2 Las expectativas racionales en realidad fueron desarrolladas por John Muth (1930-2005) en un artículo aparecido en *Econometrica* (1960:28), bajo el título *Rational Expectations and the Theory of Price Movements*. Las ideas

economía fue asimilado por Ronald Reagan y Margaret Thatcher para iniciar en el Norte políticas que más tarde se conocerían como de “ajuste estructural”. Casi simultáneamente, la condicionalidad de entidades como el FMI y el Banco Mundial obligó a los países del Sur a aplicar esos ajustes durante la crisis de la deuda externa, en la década perdida de los 80 del siglo pasado<sup>3</sup>.

Cuando John Williamson propuso su famoso Consenso de Washington, en noviembre de 1989, el ajuste estructural ya había marcado su impronta en las políticas públicas de América Latina. El Consenso de Washington sirvió para profundizar la tendencia durante la década final del siglo pasado. Al menos cinco de las diez recomendaciones de política del Consenso de Washington implicaban reducir el tamaño del Estado y con ello su capacidad de gestión, planificación, regulación y control, penosamente logradas durante la vigencia de las estrategias estructurales de desarrollo auspiciadas en este lado del mundo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La reducción del Estado se justificó por la “necesidad” de respetar la disciplina fiscal, que era vista como condición necesaria y suficiente para frenar el creci-

---

seminales contenidas en este artículo fueron desarrolladas luego por Robert Lucas en el contexto de la nueva macroeconomía clásica.

- 3 El paquete de medidas del Consenso de Washington incluía disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio internacional y de la entrada de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y reforzamiento de los derechos de propiedad.

miento de los precios impulsado por la monetización del déficit fiscal. Dicho de otra manera, el concepto de equilibrio macroeconómico del ajuste estructural se limitaba a las variables nominales, a costa del nivel de empleo, de la productividad, de la migración y del bienestar general de las mayorías.

Este fue el escenario de largo plazo en el que se degradó el sector público ecuatoriano hasta llegar a niveles de incompetencia que, a partir de 1997, exacerbaron los problemas de gobernabilidad del Estado<sup>4</sup>. Las funciones legislativa y judicial fueron cooptadas por partidos políticos que expresaban rancias apetenencias de sectores empresariales empeñados en evitar la competencia de mercado y en mantener mecanismos rentísticos financiados por los recursos del petróleo. La aplicación de las medidas del Consenso de Washington no fue directa y menos neutral; estuvo siempre mediatizada por intereses de grupos empresariales capaces de incidir directamente en la legislación y en la administración de justicia<sup>5</sup>.

---

4 Entre 1979 y 1996 se sucedieron cuatro periodos presidenciales, todos ellos iniciados y terminados de acuerdo a la Constitución de 1979. Entre 1996 y el 2006 ninguno de los tres presidentes elegidos constitucionalmente pudo terminar su mandato y fueron reemplazados por sus vicepresidentes o, en el caso de Bucaram, por un diputado nacional.

5 El caso más claro de esto ocurrió en noviembre de 1998, cuando el Partido Social Cristiano y el Partido Roldosista Ecuatoriano, cuyas bases electorales se encontraban en la Costa, promovieron en el Congreso Nacional un proyecto de reordenamiento en materia financiera y tributaria cuyo objetivo era salvar de la quiebra inminente al banco más grande del país. También se promovió un impuesto a la circulación de capitales. El resultado inmediato de esta ley fue diluir la responsabilidad de los dueños de ese banco, lo que luego sería aprovechado por otros banqueros para exacerbar el riesgo moral. Además, el impuesto a la circulación de capitales, en la fase depresiva

En cuanto a la función del Poder Ejecutivo, este proceso mostró la incoherencia y la debilidad en la coordinación de sus intervenciones públicas<sup>6</sup>. El carácter sectorial de la mayoría de sus ministerios y agencias, el recorte de la capacidad estatal de planificación en la década del 90, y la carencia de espacios institucionales para la deliberación y la articulación entre las instancias claves del poder ejecutivo agudizaron la fragmentación y la segmentación de la agenda pública.

La poca capacidad de coordinación de las acciones de la función ejecutiva incidió en la creación y proliferación —coyuntural y arbitraria las más de las veces— de al menos 18 clases de instituciones públicas<sup>7</sup> y de una extensa institucionalidad (104 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, además de 16 organismos de desarrollo regional), emplazada en las cercanías de los ministerios, pero con amplio margen de discrecionalidad y caracterizadas por un uso ambiguo del concepto de autonomía (38 entidades autónomas).

La creación de ese conjunto de entidades públicas —en coyunturas específicas— beneficiadas por un estatus

---

del ciclo económico, redujo los espacios de intermediación financiera y contribuyó a desencadenar la crisis que finalmente terminó con la mitad de la banca comercial ecuatoriana y con la moneda nacional.

6 Esta sección sigue extensamente el diagnóstico de F. Ramírez y O. Uquillas, *Hacia la Reforma Democrática del Estado*. El rediseño de la función Ejecutiva, mimeo sin publicar, Senplades, 2008, Quito. En general, este documento pone énfasis en la organización y funciones del Ejecutivo, función sobre la cual tiene plena potestad la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en cuanto a reforma y reestructuración.

7 Ministerios, consejos, comisiones, comités, fondos, institutos, juntas, casas, autoridades, centros, servicios, unidades, entre otros.

de autonomía administrativa, debilitó la capacidad rectora de los ministerios y otras unidades del Ejecutivo, en las áreas de política pública que debía controlar. Muchas de estas instancias “para-ministeriales”, si bien formalmente mantuvieron líneas de coordinación con los ministros, tuvieron como objetivo la búsqueda de ciertos “régimenes administrativos y normativos de excepción” que facilitaron sus vínculos directos con la Presidencia de la República, lo que los hizo más “eficientes y rápidos” en sus gestiones, pero al margen de los controles ordinarios. Fue así como se duplicaron y traslaparon las competencias de tales entidades, en especial con las de los ministerios.

Los denominados “sectores estratégicos” del Estado (energía, telecomunicaciones, petróleo) se des-  
envolvieron en un marco de baja capacidad para la efectiva regulación y control de sus actividades y funcionamiento<sup>8</sup>. No se trataba únicamente de problemas de coordinación con los ministerios y otras unidades gestoras de la política pública —lo que también ocurrió—, en especial no se generó una arquitectura institucional capaz de planificar, regular y gestionar sec-

---

8 En estricto rigor, la doctrina neoliberal nunca aceptó que una estructura institucional pudiera considerar a ciertos mercados como “sectores estratégicos”. Bajo el supuesto de operación de mercados perfectos, la asignación más eficiente de recursos se lograría al margen de cualquier tipo de discriminación o de intromisión estatal, por lo que la mejor opción era liberar todos los mercados. Claro está, haciendo oídos sordos a las evidentes fallas que la mayoría de ellos presentaban, a la dependencia tecnológica y menos todavía a principios políticos molestos para la expansión del capital globalizado, como el de soberanía.

tores económicos que tienen lógicas específicas y de vital importancia para el desarrollo del país<sup>9</sup>.

También se observó una marcada tendencia a la corporativización de la institucionalidad del Poder Ejecutivo. 69% de las instituciones autónomas y adscritas tenían —muchas de ellas siguen teniendo— un carácter corporativo. Eran los intereses de los gremios empresariales los que mayor incidencia ejercían, y en algunas de ellas siguen ejerciendo. De los 72 organismos de carácter corporativo existentes, 67% tenían presencia de delegados de las cámaras de la producción, mientras solo 27% de los trabajadores<sup>10</sup>.

En las últimas décadas fue notable la presencia de un nuevo tipo de corporativismo que articuló agentes estatales y representantes de la llamada sociedad civil (movimientos sociales, asociaciones civiles, universidades) para la gestión paritaria de ciertos organismos estatales encargados, en lo fundamental, de la protección de derechos y del desarrollo social del país. Los consejos sociales (de la mujer, de la niñez, de los pueblos indígenas, por poner algunos casos) no fueron eficientes a la hora de “transversalizar” en la agenda pública y en las oficinas estatales las políticas a su cargo<sup>11</sup>. Su emplazamiento institucional, unas veces

---

9 La gestión de los sectores estratégicos del Estado requiere un marco institucional adecuado a sus peculiares características; debe armonizar la lógica de rentabilidad de las empresas públicas y la lógica de provisión de bienes públicos a toda la ciudadanía.

10 Este diagnóstico corresponde a la situación del Ejecutivo cuando, en enero del 2007, recibió el poder Rafael Correa.

11 Estas políticas tienen que ver con el acceso a derechos universales para la igualdad.

| Cuadro I                                                                 |            |                                                  |             |                        |                        |          |                                              |                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------------------|-------------|------------------------|------------------------|----------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Matriz comparativa de la función del Ejecutivo<br>1976, 1995, 1999, 2007 |            |                                                  |             |                        |                        |          |                                              |                                                         |
| Año                                                                      | Ministerio | Empresas<br>públicas<br>nacionales<br>Ministerio | Secretarías | Entidades<br>autónomas | Entidades<br>adscritas | Consejos | Superintendencias                            | Organismo de<br>planificación                           |
| 1976                                                                     | 11         | 16                                               | 2           | -                      | -                      | 4        | 3 (Bancos, compañías,<br>precios)            | Junta nacional de<br>planificación                      |
| 1995                                                                     | 14         | 13                                               | 6           | 19                     | 51                     | 10       | 3 (Bancos, compañías,<br>telecomunicaciones) | Secretaría General<br>de Planificación                  |
| 1999                                                                     | 15         | 7                                                | 5           | 33                     | 39                     | 13       | 3 (Bancos, compañías,<br>telecomunicaciones) | Oficina de<br>Planificación                             |
| 2007                                                                     | 25         | 6                                                | 13          | 53                     | 26                     | 33       | 3 (Bancos, compañías,<br>telecomunicaciones) | Secretaría Nacional<br>de Planificación y<br>desarrollo |

Fuente: Senplades

Fuente: Senplades

adscritos a los ministerios, otra a la Presidencia y otras con un ambiguo carácter autónomo pero dentro de la función del Ejecutivo, habría incidido en su relativo fracaso.

Estas instancias corporativas expresaban la existencia de un canal de participación política de diversos actores sociales —las más de las veces con una estructura de representación no del todo incluyente— en el Estado. De hecho, contribuyeron a la ampliación de la agenda pública y a la creación de efectivas esferas de deliberación entre sociedad y gobierno. Sin embargo, la función del Ejecutivo nunca fue dotada de capacidad institucional para articular en su gestión los diversos procesos de participación ciudadana y de control social ya desplegados en otros niveles de gobierno.

El cuadro 1 presenta en resumen la evolución de las unidades administrativas del Ejecutivo. Entre 1976 y 1999 se observa un desplazamiento de la estructura hacia las entidades autónomas y adscritas. El diagnóstico del 2007 debe entenderse bajo la visión de la recuperación de la capacidad de gestión, planificación, regulación y control que alienta el gobierno del Presidente Rafael Correa.

Hasta el 2006, la evolución de las entidades del Poder Ejecutivo no obedeció a un proceso ordenado y coherente, sino a la voluntad y capacidad del gobernante de turno para responder —de manera más o menos arbitraria y coyuntural— a la nueva problemática pública y a la capacidad de presión corporativa de ciertos grupos sociales. La rigidez institucional impidió que

las “viejas” y las “nuevas” agencias estatales pudieran articularse en torno a dinámicas de coordinación gubernamental, obligando a las diversas instituciones del Ejecutivo a ver más allá de sus agendas sectoriales y a converger en torno a objetivos y formas de acción de carácter general.

En este proceso, tal vez la capacidad más afectada fue la de planificación del desarrollo. La Junta Nacional de Planificación (Junapla), creada en 1954, fue reemplazada en 1979 por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Si bien en un inicio el CONADE tuvo a su cargo la definición y los estudios de factibilidad y pre-factibilidad de proyectos que quedaron archivados durante décadas, el ajuste estructural de los 80 y el cambio de paradigma de desarrollo marcó su retroceso incontenible, hasta que fue eliminado y reemplazado en 1994 por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), entidad ideada para privatizar las empresas públicas y achicar el tamaño del Estado<sup>12</sup>.

El balance histórico del CONAM es negativo. Pudo privatizar activos por 169 millones de \$US de empresas públicas, la mayoría de ellas quebradas, desde un ingenio azucarero hasta una empresa de aviación; pero nunca encontró el apoyo político para vender las empresas de telecomunicaciones y de generación y

---

12 Al reimpulsar la inversión pública, el gobierno del Presidente Correa decidió iniciar proyectos de la magnitud de las centrales hidroeléctricas de Coca Codo Sinclair o Mazar, cuyos estudios originales fueron realizados por la Junapla y el CONADE.

distribución eléctrica. La consecuencia de este fracaso fue la creación del Fondo de Solidaridad, como holding público de sociedades anónimas supuestamente privadas.

La crisis financiera de 1999 y el cambio monetario del 2000 sentenciaron el fin de la planificación ecuatoriana. Cuatro años más tarde, en febrero del 2004, se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), encargada del diseño, aplicación, integración y dirección del sistema nacional de planificación. Absorbió a la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (Odeplan), que había sido creada en el 2001 y a la Secretaría de Diálogo Social y Planificación.

Esta época crítica para la planificación terminó en febrero del 2007, cuando el Ejecutivo decidió fusionar el CONAM y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM) a la Senplades, unificando en una sola secretaría de Estado tres entidades, producto del desorden que imperó en la organización del Ejecutivo hasta enero del 2007.

Queda por dilucidar el verdadero alcance de la reducción del tamaño del Estado durante el predominio ideológico del neoliberalismo. Al menos en el caso ecuatoriano, lo que se observó fue una reducción estructural inicial, que luego devino en expansión, desordenada e incongruente, del organigrama. Lo que lleva a especular sobre una única necesidad: restringir el gasto fiscal, dadas las políticas del ajuste, pero sin una verdadera racionalización (y robustecimiento,

como se pregonaba) de la estructura institucional, y sin una concomitante profesionalización de los servidores públicos. Es decir, un dismantelamiento de la capacidad del Estado, sin más objetivo que alcanzar el equilibrio fiscal.

## **Los resultados del Estado neoliberal**

En el curso de las últimas tres décadas, el Ecuador transitó de un modo de desarrollo con una fuerte coordinación e intervención estatal de la economía a un esquema de crecimiento en el que la capacidad de regulación, redistribución y planificación del Estado fue dismantelada para dar paso a la apertura y liberalización del mercado<sup>13</sup>. En medio del proceso de ajuste estructural y de un programa de modernización y recorte estatal, plenamente aceptado por la ortodoxia dominante, la economía cayó en la más profunda crisis de su historia (1998-1999). La expresión más visible de esta crisis fue la masiva expulsión de los trabajadores nacionales hacia los mercados laborales del Primer Mundo, luego de la quiebra del sistema bancario y del decreto de dolarización (enero del 2000). El Ecuador perdió su soberanía monetaria y con ella uno de los principales instrumentos de política económica.

A diferencia de lo ocurrido en países como Argentina, Brasil y México, en el Ecuador no logró consolidarse el modelo de crecimiento económico basado en la industrialización sustitutiva, y en un papel activo del

---

13 Ver Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Senplades, Quito, 2007, pp. 19 y siguientes.

Estado en la regulación de la economía y la distribución de la riqueza. A pesar de los esfuerzos, y dado el exiguo punto de partida, en general el ciclo desarrollista ecuatoriano preservó el modelo de crecimiento basado en exportaciones primarias<sup>14</sup>.

Tras casi tres lustros de neoliberalismo, en la actualidad la economía ecuatoriana se caracteriza por mantener un patrón de especialización primario-extractivo-exportador, con una limitada oferta productiva. El crecimiento depende de pocos productos; el hecho de concentrar sus exportaciones en *commodities*, como petróleo, banano, camarón y flores, eleva su vulnerabilidad ante posibles shocks externos y arriesga la sostenibilidad de los ingresos provenientes del intercambio comercial, de gran importancia dentro del contexto de dolarización<sup>15</sup>.

---

14 La conclusión a la que llegó el primer informe de la CEPAL sobre la situación económica del Ecuador (1948) fue que el grado de desarrollo del país era tan incipiente que no podía intentar una industrialización sustitutiva de importaciones como Brasil, México o Argentina. La opción que le quedó al Ecuador fue intensificar la exportación de banano, hasta que en la década de los 70 el inicio de las actividades petroleras permitió financiar una tardía, limitada y corta industrialización sustitutiva.

15 Durante los últimos quince años las actividades primario extractivas equivalieron en promedio a más del 30% del total de la producción local; dicho porcentaje se ha incrementado a partir del 2000, llegando a niveles superiores al 33%. El desempeño de estos sectores muestra un comportamiento extremadamente volátil, registrando amplias variaciones que oscilan entre -4,8% (2007) y 25,3% (2004), para el caso de explotación de minas y canteras; entre -21,6% (2000) y 25, 5% (2005), para la pesca; y, con un menor rango de variación, entre 2,1% (2004) y 6,3% (2002), actividades como la agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Estas variaciones reflejan la sensibilidad en el comportamiento de estos sectores ante choques exógenos, como cambios en los precios internacionales, particularmente en el caso del petróleo, o ante fenómenos climáticos,

La participación promedio de la industria se ha mantenido desde inicios de la década de los 90 en alrededor del 13,8% del PIB, pero en el período 2000-2007 su participación promedio fue 0,7% más baja que en los años previos, lo cual refleja la ausencia de políticas de fomento del sector y la falta de iniciativas para revertir esta tendencia. La competitividad de las manufacturas ecuatorianas es precaria. Las exportaciones industriales no petroleras representan en promedio el 20% de las exportaciones totales; el 2007 llegaron a 2.783 millones de \$US; es decir, casi tres veces más que los 930 millones registrados en el 2000. Sin embargo, el saldo de la balanza no petrolera en el 2000 tuvo un déficit de 728,5 millones de \$US, y ocho años más tarde, el 2007, este déficit se multiplicó por seis, alcanzando 4.336 millones. Si bien las exportaciones no petroleras crecieron en promedio un 10% anual, las importaciones no petroleras lo hicieron a un ritmo cercano al 20%.

Las exportaciones de productos primarios suman más del 75% de las exportaciones totales. El valor registrado en el 2000 para los productos antes mencionados bordeó los 3.700 millones de \$US y para el 2007 rebasó los 10.630 millones. Esto indica un elevado nivel de concentración de las exportaciones y la fragilidad de un sector externo poco diversificado, dependiente de productos que incorporan escaso valor agregado y sujetos a fuertes fluctuaciones de precios en los mercados

---

plagas y enfermedades que afectan a las actividades del sector agropecuario, pesquero o maderero.

internacionales. La liberalización del comercio internacional promovida por el Consenso de Washington tuvo efectos nefastos en la matriz productiva ecuatoriana, en especial luego de la dolarización del 2000<sup>16</sup>.

Los desequilibrios territoriales del aparato productivo comprueban la ausencia de planificación de largo plazo. El 2006, la actividad industrial se encontraba altamente concentrada en dos polos de desarrollo: las provincias de Guayas (35%) y Pichincha (33%), seguidas de Manabí (8,9%) y Azuay (5,2%)<sup>17</sup>.

La mayoría de empresas industriales pertenecen al sector de la pequeña y micro empresa, que representan el 42,2% y el 27,1%, respectivamente, del total, con ventas que apenas alcanzaron al 4,3% de las ventas totales del 2006<sup>18</sup>. La mediana y gran industria significaron el 18,9 y 11,9%, respectivamente, del total de empresas manufactureras del país, que representaron 95,8% del total de ventas. La participación en las ventas totales de las micro y pequeñas empresas varió

---

16 La dolarización puede ser vista como un modelo de tipo de cambio fijo extremo, más inflexible que la convertibilidad. Este modelo, en presencia de inflación interna causada por factores no monetarios, implica desequilibrios en el tipo de cambio real que no pueden ser corregidos por la vieja política económica (monetaria y cambiaria). En el caso ecuatoriano, la inercia cambiaria ha tenido un lado positivo, por la apreciación del euro respecto del dólar, lo que ha permitido que se den ganancias competitivas espurias, similares a las que ocurrían cuando se ejercía soberanía monetaria, al expandir la circulación de especies monetarias.

17 Banco Central del Ecuador, Cuentas Provinciales 2006.

18 Según la clasificación planteada por la CAN, se consideran empresas grandes las que tienen ventas anuales mayores a 5 millones de dólares; empresas medianas, aquellas con ventas entre 1 y 5 millones de dólares; empresas pequeñas, las que registran ventas entre 100 mil y 1 millón de dólares; y microempresas, las que registran ventas inferiores a 100 mil dólares.

**Cuadro 2**

**Porcentaje de la población total en estado de pobreza y extrema pobreza de consumo**

| ECV             | 1995         |                 | 1998         |                 | 1999         |                 | 2006         |                 |
|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|
|                 | Pobreza      | Extrema pobreza | Pobreza      | Extrema pobreza | Pobreza      | Extrema pobreza | Pobreza      | Extrema pobreza |
| <b>Región</b>   |              |                 |              |                 |              |                 |              |                 |
| Costa           | 36,07        | 9,06            | 46,66        | 16,30           | 52,85        | 15,98           | 40,31        | 10,85           |
| Sierra          | 41,73        | 18,53           | 42,15        | 21,77           | 51,44        | 24,65           | 33,75        | 12,20           |
| Amazonía        | 60,57        | 23,80           | 50,04        | 22,25           | n.d.         | n.d.            | 59,74        | 39,60           |
| <b>Área</b>     |              |                 |              |                 |              |                 |              |                 |
| Rural           | 63,00        | 27,37           | 66,75        | 33,91           | 75,05        | 37,68           | 61,54        | 26,88           |
| Urbana          | 23,02        | 4,11            | 28,72        | 7,80            | 36,39        | 7,99            | 24,88        | 4,78            |
| <b>Nacional</b> | <b>39,34</b> | <b>13,60</b>    | <b>44,75</b> | <b>18,81</b>    | <b>52,18</b> | <b>20,12</b>    | <b>38,28</b> | <b>12,86</b>    |

**Fuente:** SIISE - INCEC, con base en INEC, ECV, varios años.

2,5 y -10,7%, respectivamente, en los siete años comprendidos entre el 2000 y el 2006.

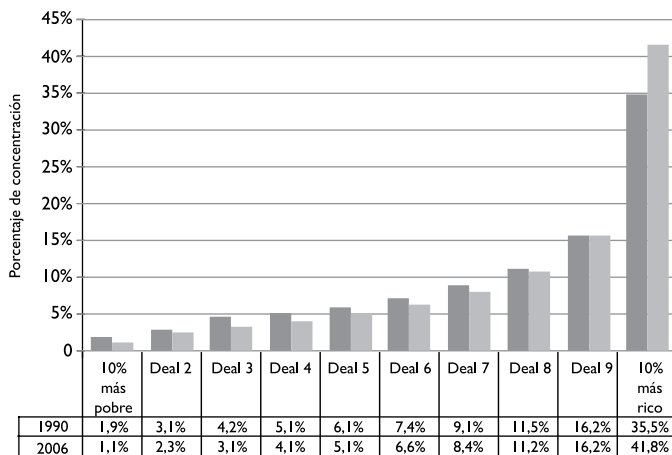
El modelo de crecimiento dominante en el Ecuador en los últimos 15 años condujo a la simplificación de la producción nacional y al predominio de las ramas productivas que generan rentas por precios internacionales favorables. Las posibles bases para una estructura productiva nacional y autónoma fueron barridas por un modelo de importaciones que benefició, y beneficia, a consumidores de altos ingresos y a empresarios especuladores. La re-primarización de la economía, la escasa inversión productiva y el énfasis en la protección del capital financiero impidieron la reactivación de la estructura productiva nacional y su plena diversificación.

La competitividad se mantuvo precariamente a costa de la sustentabilidad del medio ambiente y, sobre todo, con base a la aguda explotación de los trabajadores, sometidos a esquemas de contratación laboral cada vez más fáciles para el sector empresarial. Esta tendencia, respaldada por un proceso de desregulación del mercado laboral iniciada a fines de la década de los 80, se exacerbó hasta niveles críticos a consecuencia de la crisis financiera que antecedió a la dolarización. En ese año (1999), la pobreza alcanzó al 52,18% de la población del país, y sólo siete años más tarde se recuperaron los niveles detectados en 1995 (Cuadro 2).

Los problemas ocasionados por los desastres na-

## Gráfico I

### Hogares por deciles de ingresos percapite 1990 - 2006 (en porcentaje)



**Fuente:** Elaboración propia con base a datos de la Secretaría de Energía.

turales, la crisis financiera o el cambio de moneda no afectaron por igual a la población<sup>19</sup>. Según el Sistema Integrado de Encuestas de Hogares-Encuestas Urbanas de Empleo y Desempleo Urbano, (SIEH-

19 El Ecuador recibe cíclicamente las consecuencias del fenómeno natural denominado El Niño, que consiste en un calentamiento anormal de las aguas del Océano Pacífico. Esta elevación de la temperatura produce periodos invernales de pluviosidad inusitada, que provocan inundaciones, deslaves y destrucción de caminos e infraestructura. En estos eventos, las condiciones atmosféricas y la calidad de la infraestructura se conjugan para facilitar el apareamiento de epidemias y enfermedades. El último de estos eventos, de altísimo potencial destructivo, ocurrió en 1997-98, y fue utilizado por los banqueros de la Costa como excusa para desviar sus responsabilidades en la crisis financiera de 1999.

ENEMDU), entre 1990 y el 2006 solo los hogares pertenecientes a los estratos de ingresos más altos no vieron retroceder su ingreso *per capita*, mientras que, sistemáticamente, los ocho primeros deciles de la población redujeron sus niveles de percepción de ingresos (Gráfico 1).

En los 17 años comprendidos entre 1990 y el 2006, el decil nueve mantuvo su participación del ingreso en el 16,2%, mientras el decil más favorecido la incrementó del 35,5 al 41,8% (Gráfico 1). En este período se produjo un proceso de polarización social reflejado en que, mientras en 1990 la diferencia entre el 10% más rico era 18,6 veces más que el 10% más pobre, en el 2006 esta diferencia se incrementó 38 veces.

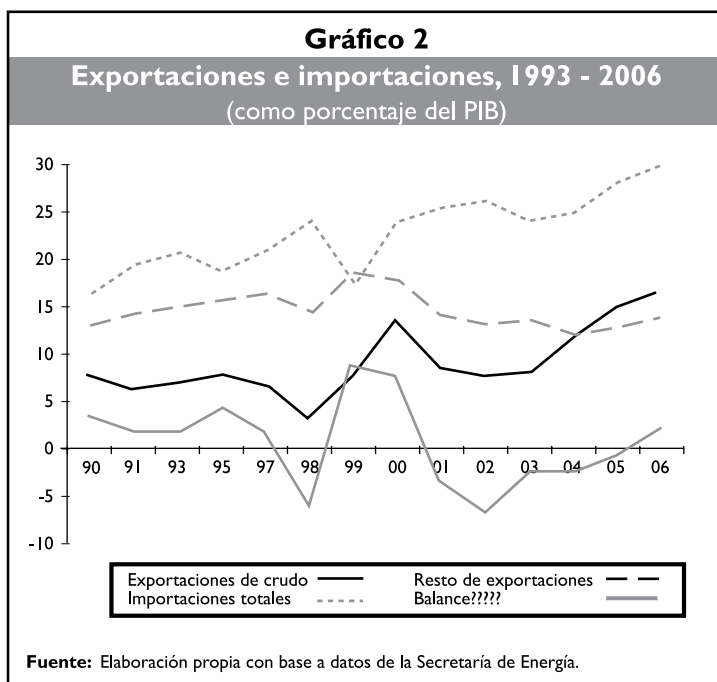
En el período de liberalización, y en contra de lo que preveía el neoliberalismo, el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no generó un incremento de la demanda del factor más abundante, formado por la mano de obra poco calificada, sino que, por el contrario, generó un incremento de la demanda de mano de obra de alta calificación. Este proceso provocó, a su vez, un aumento de la brecha salarial entre calificados y no calificados, contribuyendo adicionalmente al incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad descritas<sup>20</sup>.

---

20 Esto no ha cambiado; no es simple coincidencia que hoy en día la escolaridad promedio de los trabajadores dedicados a actividades de exportación (el denominado sector transable), sea casi 4 años mayor que la de los sectores dedicados a la satisfacciones propias del mercado interno (el denominado sector no transable de la economía).

La reducción de la pobreza del 52,18% al 38,28%, entre 1999 y 2006 (Cuadro 2), no estuvo asociada a transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y disminuir la desigualdad. Las políticas sociales “focalizadas” siguen viendo a la persona pobre como un “otro” que requiere asistencia, pero cuya inclusión social se abandona a la improbable reacción mecánica de un mercado que en realidad orienta a los inversores hacia la asimilación de tecnologías expulsoras de mano de obra.

La evolución de la pobreza estuvo vinculada, más bien, a los ciclos económicos, en especial a los precios



internacionales del petróleo y al ingreso de remesas. En consecuencia, el crecimiento, entendido en un sentido abstracto, y la estabilidad macroeconómica son condiciones necesarias pero no suficientes para reducir la pobreza<sup>21</sup>. Más aún, el crecimiento y la estabilidad macro no son valores en sí mismos, son instrumentos que deben articularse en beneficio, sobre todo, de los pobres. Es decir, deben considerar al mismo tiempo mecanismos de inclusión social y productiva de los grupos más vulnerables del país.

Desde el año 2000, el argumento central para sostener la dolarización se ha basado en la necesidad de exportar cada vez más, en un escenario general de apertura económica, para financiar la balanza externa. Sin embargo, los resultados alcanzados muestran el fracaso de esta estrategia. Si bien entre el 2000 y el 2005 el índice de apertura de la economía ecuatoriana se incrementó del 0,748 al 0,812 —lo que según la ortodoxia predominante indicaría una evolución apropiada—, la balanza comercial (incluye bienes y servicios) se deterioró debido a un crecimiento real del 45,1% de las importaciones, mientras que las exportaciones sólo crecieron 34,1%, en especial debido a la evolución del precio internacional del petróleo, variable totalmente fuera de control y que oscila de acuerdo a factores exógenos (Gráfico 2).

---

21 “Abstracto”, porque no crea una estructura productiva capaz de integrar el trabajo nacional y promover la soberanía nacional ante las variaciones de los factores externos.

El acelerado crecimiento de las importaciones y el lento crecimiento de las exportaciones no petroleras dan cuenta de las escasas opciones de creación de puestos de trabajo digno —y de consiguiente desempleo, subempleo, empleo precario y reducción de los salarios reales—, que han contribuido a deteriorar las condiciones de vida de la población.

## **Cambio de paradigma y cambios institucionales**

El desarrollo humano logrado por el Estado neoliberal es escaso<sup>22</sup>. La agenda de reformas ortodoxas es insuficiente, y sus opciones minimalistas solo han servido para bloquear las opciones populares, realmente emancipadoras. La ciudadanía ya las ha rechazado electoralmente en varios países de Latinoamérica. En el Ecuador, las elecciones de noviembre del 2006 marcaron el punto de inflexión para buscar nuevas alternativas de construcción de una sociedad justa, ratificadas y elevadas a norma constitucional en el referéndum de 28 de septiembre del 2008.

El Plan Nacional de Desarrollo de noviembre del 2007 identifica el conjunto de desafíos que la sociedad

---

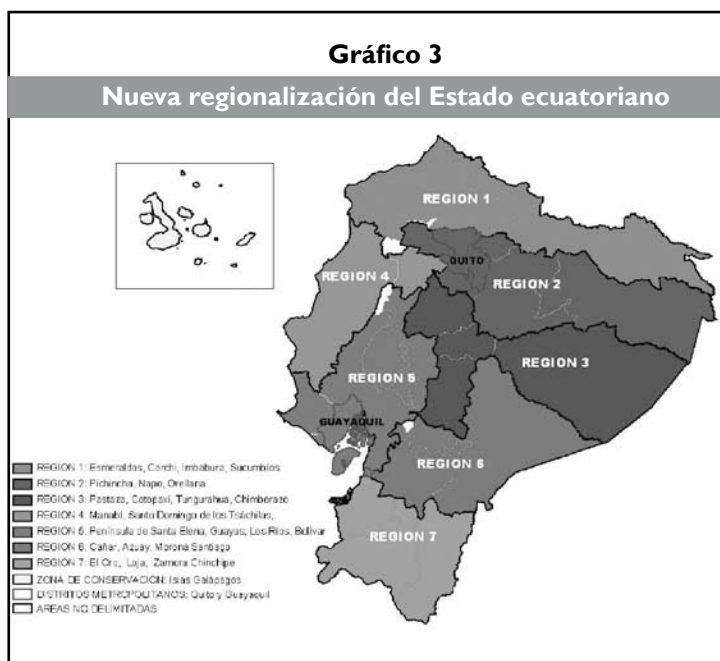
22 Es evidente la correlación existente entre la profundización del modelo de Estado neoliberal y la creciente precariedad de las condiciones de vida de las mayorías. Sin embargo, las relaciones causales serían más complejas, pues la implantación del neoliberalismo en el Ecuador distó mucho de ser directa y neutral. Lo que realmente se dio fue un “neoliberalismo criollo” mucho más complejo. Al respecto, ver F. Falconí y J. Oleas (comp.): *Antología de la economía ecuatoriana*, FLACSO, Quito, 2004.

ecuatoriana y su gobierno deben encarar para superar los problemas estructurales del desarrollo nacional:

- i) Construir las bases de un proyecto nacional de desarrollo. Sin la generación de un pensamiento crítico de carácter nacional, apoyado en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la cultura locales, será imposible proyectar hacia el futuro un modo de desarrollo que brinde respuestas efectivas a los problemas internos del país.
- ii) Democratizar los frutos del desarrollo y del crecimiento económico. Las enormes desigualdades sociales y disparidades territoriales del Ecuador no pueden ser vistas únicamente como un problema de ineficacia en la apropiación colectiva de los recursos, también son un freno a las posibilidades de expansión del mercado interno y un obstáculo ético y moral para que todos los ciudadanos se reconozcan entre sí como individuos aptos para ejercer su libertad. El crecimiento económico es inútil si no se logra transformarlo en recursos que potencien la capacidad individual y permitan el desarrollo de toda la comunidad nacional. En el nuevo tipo de crecimiento, los activos productivos deben distribuirse equitativamente en el conjunto de la sociedad, para que los diversos segmentos de la economía —la cooperativa, la solidaria, la rural— tengan oportunidad de desarrollarse y generar condiciones dignas de trabajo.
- iii) Proyectar las bases de un Ecuador post-petrolero con posibilidad de sostenerse en el tiempo. El

país debe encarar su futuro económico con una visión realista acerca del agotamiento de sus reservas petroleras. Es necesario crear las bases para una plataforma productiva diversificada y con capacidad de insertarse competitivamente en el mercado internacional. La política comercial, necesaria para conducir este proceso, es pro-activa (y no simplemente receptiva y pasiva), definida en función de las necesidades de desarrollo armónico de los mercados internos y de los encadenamientos productivos.

- iv) Articular el desarrollo de la economía con los problemas del medio ambiente, la cultura y la sociedad. El desarrollo humano es mucho más



que crecimiento económico. El medio ambiente, las relaciones sociales y las dinámicas culturales generan límites y oportunidades para el desarrollo humano. Es preciso asimilar las reflexiones innovadoras que han surgido en los últimos años: los planteamientos de la economía social y solidaria, el ecologismo profundo, y el planteamiento de limitar biofísicamente el crecimiento económico.

- v) Democratizar el poder político y el Estado. La desigualdad política ha marcado la evolución excluyente de la democracia y la economía ecuatorianas a lo largo de su historia. La democratización del poder político apunta a potenciar la organización autónoma de los diversos segmentos de la sociedad civil y a promover la más amplia participación ciudadana en los procesos de planificación, gestión y control estatal y del funcionamiento de las instituciones de mercado.
- vi) Propiciar un esquema de integración regional inteligente y soberano. En un escenario asimétrico, la apertura comercial indiscriminada y la libertad conferida a los flujos de capital internacional han probado ser tácticas limitadas, parciales y suicidas para liderar el crecimiento económico. Los objetivos de desarrollo requieren de relaciones internacionales orientadas a la recuperación plena de la soberanía nacional. Esto implica abandonar las concesiones unilaterales no negociadas y las políticas de dominación hemisférica y promover iniciativas inscritas en el multilateralismo, la integración subregional, la ampliación de los

mercados sur-sur y la activa participación en acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y cambio climático.

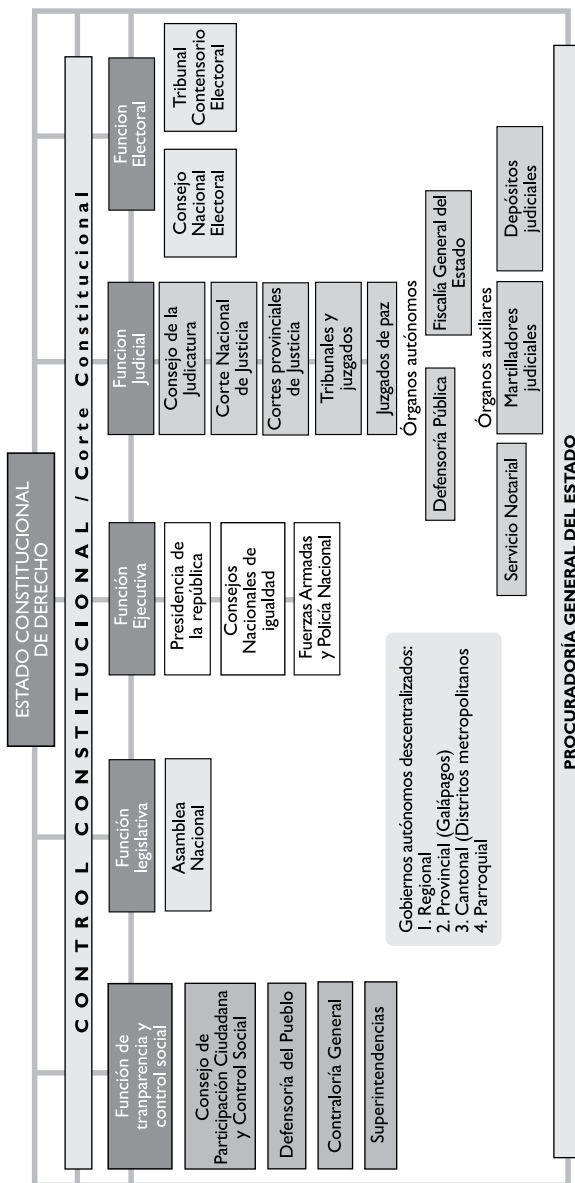
La estructura del Estado neoliberal no es apropiada para enfrentar exitosamente estos desafíos. Debido a ello, a tiempo de asumir la Presidencia del Ecuador, Rafael Correa inició una profunda reforma del Poder Ejecutivo, definiendo nuevas regiones de planificación para aglutinar el nivel intermedio de gobierno (24 provincias) y lograr mayor equidad en la asignación territorial de recursos públicos (Gráfico 3).

La participación ciudadana es un elemento fundamental de caracterización del actual proceso de cambio social, político y económico que vive el Ecuador, pues coloca a la sociedad civil como eje orientador del desarrollo del Estado y del mercado. Este es un punto básico de diferenciación de la propuesta del nuevo socialismo con las visiones estatistas (socialismo real) o mercadocéntricas (neoliberalismo).

La participación implica el fortalecimiento del poder social y la organización colectiva de la sociedad; la extensión del poder social al ciudadano, como individuo consciente de sus derechos y obligaciones; la incidencia de la sociedad civil en los procesos políticos y en la gestión pública; y el pleno ejercicio de la soberanía popular en las instituciones democráticas. La democracia participativa existe en la medida en que se desarrollen formas más o menos institucionalizadas de toma de decisión, que relativizan el poder de

**Gráfico 4**

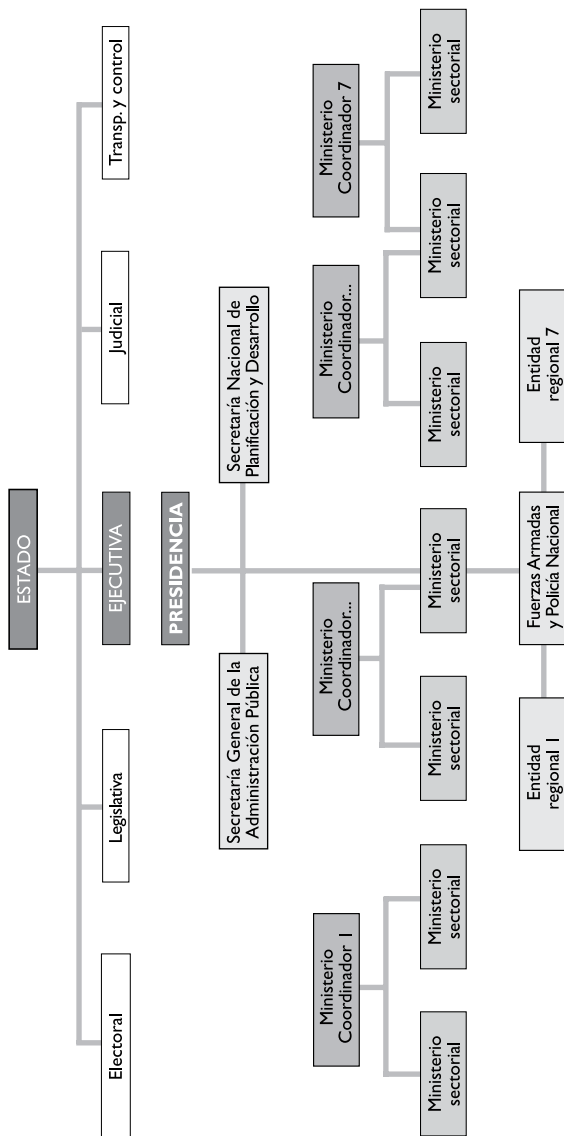
**Nueva estructura del Estado ecuatoriano, 2008**



**Fuente:** Senaples.

**Gráfico 5**

**Estructura de funciones del Ejecutivo, 2008**

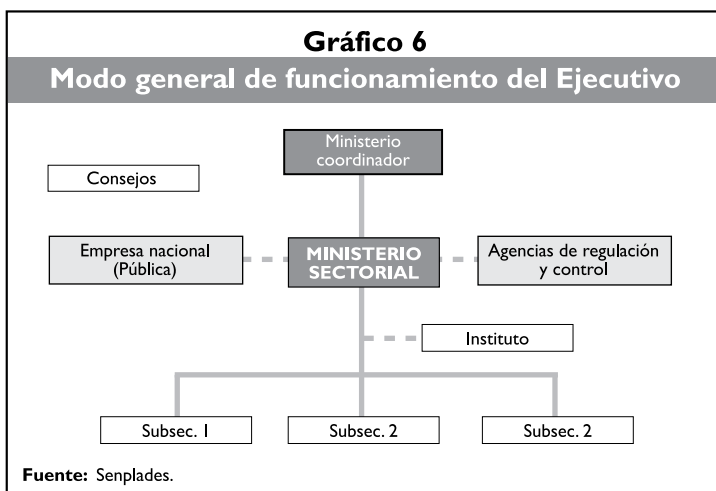


**Fuente:** Senaples.

los factores políticos tradicionales y se abra cauce a la incidencia de la deliberación ciudadana.

Los objetivos de la participación ciudadana son: i) democratizar los procesos de toma de decisiones; ii) estimular las virtudes ciudadanas, el capital cívico y la cultura democrática en la sociedad; iii) balancear las relaciones de poder en el proceso político y en la gestión de la economía; iv) promover relaciones cooperativas entre Estado, mercado y sociedad; v) aumentar la legitimidad y la transparencia de las entidades públicas; y vi) mejorar la exigibilidad del cumplimiento de los derechos ciudadanos.

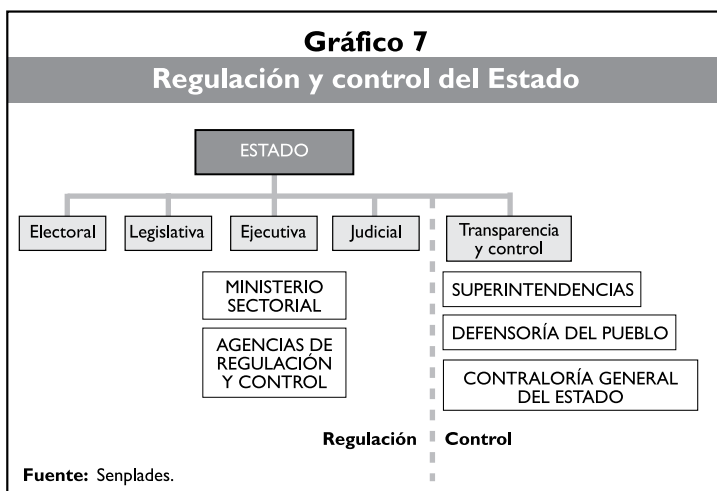
La reforma del Estado ecuatoriano se profundizó y se expandió a las funciones legislativa y judicial con la aprobación de la nueva Constitución Política. Dos nuevas funciones en la estructura estatal —la electoral y la de transparencia y control social (Gráfico 4)—



institucionalizan y definen la participación ciudadana en la gestión, planificación, regulación y control de la sociedad ecuatoriana, hacia un nuevo régimen de acumulación y un nuevo modo de regulación.

El Ejecutivo ha creado una arquitectura institucional en la que destacan dos secretarías generales, una de la administración pública, encargada del seguimiento de la gestión en el corto plazo, y otra de planificación y desarrollo (Gráfico 5). Los ministerios son de dos tipos: de coordinación, definidos en función del área de intervención de la acción pública (producción, social, política económica, seguridad), y sectoriales, según el sector específico de su competencia (industrias, agricultura, educación, salud).

Este esquema, antes que centralista, supone un proceso de descentralización y desconcentración con definición de formas de autonomía regional, permi-



tiendo que la estructura del Ejecutivo se exprese funcionalmente en las regiones de planificación (Gráfico 3) y evolucione hacia la plena autonomía de las competencias delegables a los niveles de gobierno regional y a los distritos metropolitanos (Quito y Guayaquil).

El nuevo modelo del Ejecutivo define ministerios sectoriales dotados de plena capacidad de gestión, planificación, regulación y control (Gráfico 6). Con este propósito, los ministerios sectoriales tendrán una agencia de regulación y control de las actividades de su ámbito de competencia (salud, telecomunicaciones, minería); y en los sectores requeridos, como los estratégicos, el ministerio incluirá adscrita una empresa nacional (minera, de telecomunicaciones, eléctrica) capaz de maximizar el beneficio para la nación de las actividades (extractivas o de explotación) de su sector.

En el nivel ministerial de coordinación se establecieron consejos de coordinación, y en el nivel sectorial se prevé la conformación de institutos capaces de promover el desarrollo tecnológico, la innovación, la difusión de información y la investigación aplicada, cuando sea el caso.

La nueva estructura constitucional promueve, en beneficio de los ciudadanos y para precaver sus derechos, la regulación y el control de las actividades de prestación servicios, extractivas y de producción, realizadas por empresas privadas (nacionales o extranjeras) o estatales. La regulación corresponde al Ejecutivo; y el control, a la función social (Gráfico 7). Esta es la

apuesta para revertir el desmantelamiento del Estado que se produjo durante la era neoliberal.

La nueva estructura del Estado facilita el cambio de paradigma de desarrollo, algo imposible con la estructura anterior. En este sentido, además de una necesidad simbólico-jurídica, la nueva Constitución expresa un momento crucial de intento de recuperación del Estado, para re-fundar la soberanía nacional y para canalizar la participación ciudadana.

## **Obstáculos evidentes**

El principal obstáculo interno a este proyecto político de cambio son los grupos de poder político-económico, que ven en la definición de nuevas pautas de acumulación y redistribución el fin de sus prebendas, y cuentan para el ejercicio de su tenaz oposición con el control de importantes medios de comunicación.

Otro factor endógeno problemático de mediano plazo son las restricciones que impondrá a toda la sociedad los nuevos esquemas de responsabilidad intergeneracional y de derechos de la naturaleza consagrados en la Constitución Política.

El principal obstáculo exógeno es el entorno internacional controlado por el capitalismo central. En una economía pequeña y abierta, como tradicionalmente ha sido catalogada la economía ecuatoriana por la macroeconomía convencional, los canales de transmisión de las crisis externas, por medio de la cuenta corriente, la cuenta de capitales y, en el caso específico ecuatoriano, las transferencias sin contrapartida, pueden

resultar en extremo sensibles. Se trata de un punto especialmente importante en esta coyuntura internacional de crisis financiera generalizada.

Los cambios propuestos representan grandes desafíos de economía política. El éxito de Correa y el de su movimiento político (Acuerdo País) en las tres últimas consultas nacionales (Elecciones Presidenciales, conformación de la Asamblea Constituyente y aprobación de la nueva Constitución Política) muestran un país convencido de la necesidad de tales cambios. Sin embargo, solo la lucha política de las fuerzas sociales organizadas y su perseverancia en el camino vislumbrado determinarán el resultado final del actual proceso revolucionario en el Ecuador.

## **TERCERA PARTE**

**ECONOMÍAS PRIMARIO  
EXPORTADORAS, INDUSTRIALIZACIÓN,  
EMPLEO Y CRISIS ALIMENTARIA**



**NUEVA VULNERABILIDAD  
FINANCIERO-COMERCIAL**

**JULIO SEVARES**



Julio Sevares, economista argentino, expone varios aspectos que determinan la vulnerabilidad de las economías periféricas, tales como la especialización en la explotación de productos primarios, la desregulación, la ligazón con el comercio y las finanzas del mercado mundial, y la valorización de las monedas nacionales no fundada en la producción interna. Se detiene para develar complejos mecanismos especulativos, como los que se operan en “el mercado de futuros *commodities*”, que constituyen otra perversidad más que ponen en entredicho las leyes “naturales” de la oferta y la demanda y su capacidad reguladora.



# NUEVA VULNERABILIDAD FINANCIERO-COMERCIAL

Por Julio Sevares<sup>1</sup>

A lo largo de su historia, los países periféricos afrontaron una serie de fases de vulnerabilidad externa comercial y financiera. En la actualidad se presenta un fenómeno novedoso, en el cual se combinan factores de vulnerabilidad comercial y financiera, producto tanto de la estructura de producción y exportación de los países como de las transformaciones del mercado financiero internacional. Este fenómeno se origina en la combinación de volatilidad de precios de los productos primarios causada por condiciones reales y especulativas.

En los últimos años se produjo un aumento de los precios de productos primarios impulsado por una serie de factores que incluye la especulación en los mercados de futuros, un fenómeno derivado de la ten-

---

1 Economista de la Universidad de Buenos Aires. Desde 1982 es editorialista del diario Clarín y desde 1995 editor jefe de la Sección Editoriales del mismo diario. Colabora habitualmente en Le Monde Diplomatique de la Argentina. Es investigador del Centro de Estudios sobre la Estructura Económica de la Universidad de Buenos Aires. Profesor universitario que cuenta con diversas publicaciones en revistas académicas y cuatro libros.  
sevares@ciudad.com.ar

dencia a la desregulación del mercado financiero que imperó hasta la reciente crisis. El aumento de los precios en los productos primarios tuvo consecuencias diversas sobre los países periféricos. En los importadores netos, provocó un deterioro en las condiciones de vida; en los exportadores, una mejora en los ingresos externos y en la actividad económica. Pero, en este último grupo, el aumento de los precios tuvo también efectos de distorsión, cuando se permitió la valorización de las monedas.

La explosión de la burbuja de las hipotecas *sub prime* provocó la caída de los precios de productos primarios, poniendo de manifiesto la elevada participación de la especulación en ese proceso, así como el carácter artificial (no basado en la productividad) de la apreciación de algunas monedas. También reveló el no sostenimiento del incremento del consumo promovido por el ingreso de capitales de corto plazo y los gastos de bienes y servicios importados facilitados por la apreciación monetaria<sup>2</sup>.

El resultado de esa situación es un nuevo *shock* externo de grandes costos sociales en economías periféricas de bajo y medio desarrollo.

---

2 La Argentina vivió experiencias de ese tipo a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, a raíz de un régimen de tipo de cambio de incremento programado, y durante los noventa, con el régimen de convertibilidad. Ambos sistemas provocaron sobrevaluación y terminaron en crisis.

## **Fuentes de vulnerabilidad**

La vulnerabilidad externa de las economías periféricas se debe a su especialización en la producción y especialización en productos primarios, cuya demanda y precios dependen no de las condiciones de producción de los oferentes, sino del ingreso de los países centrales, o en el caso más reciente, de países en desarrollo de alto crecimiento. Esta asimetría ha dado lugar a una larga literatura sobre el neo colonialismo, la dependencia, el intercambio desigual o, desde un punto de vista más económico, el deterioro de los términos del intercambio.

En el siglo XX, precisamente, la caída de los precios de los productos de exportación de las economías periféricas, en relación a los precios de los productos industriales, que se verifica principalmente a partir de los años treinta y, luego, con posterioridad a la segunda post-guerra, dio lugar a la teoría de Prebisch-Singer sobre el deterioro de los términos del intercambio. La respuesta de la teoría a ese deterioro, fue la sustitución de importaciones y la integración regional, a lo que puede agregarse una recomendación de Raúl Prebisch que comúnmente se olvida, el estímulo a la exportación de productos industriales.

Los países periféricos sufren, además de los períodos de deterioro de los términos del intercambio, una volatilidad de los precios de los productos primarios que es relativamente mayor a la de los productos industriales, que se convierte en volatilidad de sus ingresos externos. A esto se sumó, a partir de los años setenta,

la vulnerabilidad de origen financiero<sup>3</sup>. En este punto es importante tener en cuenta, no obstante, lo siguiente: las condiciones del mercado mundial afectan los equilibrios macroeconómicos y tienen costos sociales, pero también proporcionan oportunidades de beneficios extraordinarios, muchas veces en la forma de rentas financieras, para actores económicos locales, nacionales o extranjeros, que operan en los terrenos de la producción, la comercialización o el financiamiento de las actividades primarias. Del mismo modo que las formas tradicionales de dependencia constituyeron el escenario de acumulación de las oligarquías y burguesías nacionales de los países periféricos.

La tendencia al deterioro de los términos del intercambio pareció revertirse en los últimos años por el incremento de los precios de los primarios. El índice de precios de *commodities* elaborado por el Centro de Economía Internacional, de la Cancillería argentina, muestra que entre fines del 2000 y fines del 2007, el precio del total de los *commodities*, excluyendo los vinculados a la energía, aumentó 127%, mientras que el petróleo crudo aumentó 254%. Entre fines del 2007 y mediados del 2008, esos índices crecieron, respectivamente, 68 y 47%, alcanzando niveles muy superiores a los de 18 años antes.

Sin embargo, a pesar de los aumentos registrados, en el 2007 los precios de todos los *commodities* en términos reales, excepto metales y minerales, están por debajo de los picos de los años setenta. El aumento

---

3. Sobre este tema, ver Sevares (2005 a).

## Cuadro I

### Índice de precios de mercado principales *Commodities*

| Total <i>Commodities</i><br>sin energía | Productos<br>alimenticios | Materias primas<br>agrícolas | Metales y<br>minerales | petróleo<br>Crudo | Fertilizantes | Aceite<br>de soja |
|-----------------------------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------|-------------------|---------------|-------------------|
| 1990                                    | 100,0                     | 100,0                        | 100,0                  | 100,0             | 100,0         | 100,0             |
| 12 - 2000                               | 83,5                      | 94,7                         | 81,9                   | 120,6             | 107,1         | 62,1              |
| 12 - 2007                               | 190,8                     | 167,1                        | 221,0                  | 428,6             | 348,9         | 225,3             |
| 6 - 2008                                | 321,4                     | 197,4                        | 258,9                  | 629,6             | 629,6         | 294,6             |

**Fuente:** CEI, MRECIC

de los precios de los bienes primarios y la reversión del deterioro de los términos del intercambio creó, particularmente en la Argentina, el imaginario de una nueva oportunidad histórica de crecimiento de producciones tradicionales, ahora con la utilización de tecnología moderna en la producción, transporte y comercialización. Esta imaginación estalló junto con las burbujas de especulación que se observa en estos días en los más diversos mercados. En la tercera semana de octubre, la cotización de la soja y el petróleo era aproximadamente la mitad de la de un año antes.

Para comprender el espectáculo del auge y caída de los *commodities* es necesario analizar las causas del incremento y, en el caso del factor especulativo, las condiciones que lo hicieron posible.

## Causas

El aumento de los precios de los *commodities* tiene causas múltiples.

**Demanda:** El aumento en los precios ha sido principalmente consecuencia de un rápido incremento de la demanda de varias economías en crecimiento, en particular China e India, las cuales desarrollan modelos basados en la utilización intensiva de energía y materias primas para la industrialización y la construcción.

En esa línea, un informe de la consultora argentina Abceb<sup>4</sup> la demanda es el factor determinante del au-

---

4 Diario Infobae 30-6-2008.

mento de precios, porque la demanda alimenticia de los países en desarrollo ya hizo reducir el *stock* mundial de alimentos de sus históricas reservas de 100 días a unos 60. “Durante 1997 al 2006 la demanda mundial de alimentos creció a un promedio anual de 1,9%, y se estima que entre el 2006 y el 2015 el crecimiento estará en un promedio de 2,6% anual”, explica el estudio. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2008) también atribuye el aumento de los precios a la demanda asiática, y considera que este factor, unido al aumento de los costos de producción por las crecientes restricciones de oferta de algunos bienes (especialmente petróleo) determinará un alza de largo plazo de los precios.

Contrastando con esa visión, un estudio de la Universidad de Tennessee muestra que entre 1990 y el 2007, la demanda de carne vacuna y porcina de China fue cubierta por la producción doméstica, dejando incluso saldos exportables. En carne de pollo recién importó en el 2007; de arroz y maíz se autoabastece y exporta, e importa trigo<sup>5</sup>. También es interesante verificar que existe una fuerte diferencia entre el aumento del producto chino y el aumento de precios de los bienes. En el período 2002-2007, el PIB chino aumentó a un 10% anual; y el índice de precios de materias primas, un 18% promedio anual. En el período del 2007 al primer semestre del 2008, el aumento anualizado promedio fue de 9 y 50%, respectivamente.

---

5 Diario *La Jornada*, de México, 11-6-2008.

**Cuadro 2**  
**Sin título**

| Año                | Aumento<br>PIB mundial | Aumento<br>PIB China | Aumento<br>IPMP BCRA |
|--------------------|------------------------|----------------------|----------------------|
| 2000               | 4,7                    | 8,4                  | 4,2                  |
| 2001               | 2,2                    | 8,3                  | 12,0                 |
| 2002               | 2,8                    | 9,1                  | 24,1                 |
| 2003               | 3,6                    | 10,0                 | 24,2                 |
| 2004               | 4,9                    | 10,1                 | -8,0                 |
| 2005               | 4,4                    | 10,4                 | 10,1                 |
| 2006               | 5,0                    | 11,1                 | 14,9                 |
| 2007               | 4,9                    | 11,4                 | 59,6                 |
| 1er. semestre 2008 | 2,0                    | 4,4                  | 20,5                 |

**Fuente:** PIB 200 - 2007: CEI, MRECIC, PIB. 1er. Semestre 2008, la mitad de la estimación de crecimiento anual del FMI, IMP, elaboración propia en base a IMP del BCRA.

Del mismo modo, se observa que en el caso de los cereales los aumentos de precios internacionales fueron mucho más elevados que el consumo y que, según Unctad (2008), la producción aumentó al mismo paso que el consumo.

**Cuadro 3**  
**Producción, consumo y precios de cereales**  
Aumento 2007 - 2008 / 1986 - 1987

|                      | Trigo | Maíz | Arroz |
|----------------------|-------|------|-------|
| Producción y consumo | 30%   | 80%  | 80%   |
| Precios por tonelada | 230%  | 150% | 130%  |

**Fuente:** PUNCTAD, 2008

**Demanda para biocombustibles:** el aumento de la demanda en productos como caña de azúcar y maíz se debe también a la creciente producción de biocombustibles.

**Retroalimentación:** el aumento de los precios de los combustibles impactó en los de otras *commodities* por dos vías: en forma directa, en la medida que constituyen insumos de los procesos de producción (combustibles o agroquímicos, en el caso de la producción de alimentos); en forma indirecta por el aumento de los precios del transporte, que es significativo en los *commodities* por la elevada relación de estos productos entre volumen a transportar y precio.

**Devaluación del dólar:** La devaluación del dólar, moneda en la que están valuados las *commodities* impulsó aumentos de precios en los mercados, en busca de compensar la caída del valor final de venta. Se trata del mismo mecanismo que operó en el mercado petrolero con la devaluación del dólar luego de 1973. Es así que, según la Unctad (2008), entre mayo del 2007 y mayo del 2008, el índice de precios de los *commodities* (sin incluir combustibles) aumentó un 41,9% en dólares, pero sólo 32,7% en términos de derechos especiales de giro, y 23,3% en términos de euros.

**Especulación:** El inusitado crecimiento de los precios el 2007 fortaleció la opinión de la influencia de la especulación en esa tendencia. Según la Unctad (2008), la especulación no es un conductor de los precios de los *commodities*, sino más bien un factor que puede acelerar y amplificar los movimientos de pre-

cios impulsados por la oferta y la demanda. Esta visión es apoyada por la Commodity Futures Trading Comisión (CFTC), con el argumento de que también aumentaron sustancialmente los precios de los *commodities* para los cuales no hay mercados de futuro y en los cuales hay poco o ningún comercio de índices, como sucede con el hierro y el acero.

En el caso particular del petróleo, la explicación habitual es que el aumento se debe a la demanda china. Pero, como señala un informe sobre el tema, en el último quinquenio el aumento del precio del barril está más cerca del aumento de un índice de precios futuros que se utiliza para especular, que el de la demanda real. Las compras de futuro de petróleo a través de ese índice (*Index*) equivalen a 1.100 millones de barriles, ocho veces más que la que agregó en los últimos cinco años la Strategic Petroleum Reserve de los Estados Unidos (Masters, 2008). La Unctad admite también la participación del componente especulativo, y advierte que si hay un cambio en los mercados financieros vinculados con tasas de interés o recuperación de los mercados bursátiles, los inversores pueden decidir cambiar la composición de sus carteras y provocar una caída en las cotizaciones.

Por su parte, la CFTC también considera que los precios de los futuros de *commodities* son la referencia para el precio de las *commodities* físicas; por lo cual, cuando los índices que se utilizan para especular con esos bienes aumentan, ese empuje se traslada a los precios de los bienes físicos. Según el citado informe

de la consultora Abceb, los contratos de futuro no comerciales del Chicago Board of Trade, representan el 45% de todos los negociados hasta junio del 2008, lo cual da cuenta del efecto que ejerce la presión financiera sobre el precio final de los *commodities*

Un informe de un director de una empresa de inversiones, ante el Senado de Estados Unidos, explica en detalle el juego especulativo con los *commodities*<sup>6</sup>. Según Masters, en los primeros años de la década algunos inversores institucionales, que sufrieron como consecuencia de la baja del mercado de títulos del 2000-2002, comenzaron a mirar al mercado de futuros en *commodities* como un potencial activo admisible para los inversores institucionales. Las *commodities* lucían atractivas porque habían estado históricamente no correlacionadas, pues comercian inversamente a las carteras de títulos y de ingresos fijos. Por eso los inversores de diverso tipo comenzaron a invertir en el mercado de futuros, apostando al aumento de los precios.

En el 2001 se creó el Index de materias primas, un índice de precios que agrupa a los principales *commodities* y que canaliza el grueso de las inversiones especulativas. La convergencia del interés de los grandes inversores con la creación del nuevo instrumento alteró drásticamente la dinámica del mercado. Tradicio-

---

6 El 20 de mayo del 2008, Michael W. Masters, Director de Masters Capital Management, explicó ante el Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de Estados Unidos la evolución del mercado de futuros en *commodities* (Masters, 2008).

nalmente, los concurrentes al mercado de futuros fueron los productores, los acopiadores y las industrias, para cubrirse de variaciones de precios. Y si bien los mercados de futuros siempre habían tenido algunos especuladores, nunca antes los grandes inversores institucionales lo habían considerado como viable para inversiones de largo plazo. En los mercados de futuros tradicionales, los especuladores financieros apuestan sobre las variaciones de precios a corto plazo, y su actividad garantiza una cierta estabilidad en los mercados. Pero en el mercado del Index, los fondos y otros especuladores apuestan al aumento de precios de largo plazo, y no deshacen (no venden) totalmente sus posiciones, sino que venden los contratos de futuro antes de la fecha de vencimiento y reinvierten lo obtenido en nuevos contratos.

Los inversores institucionales que apuestan al Index tienen una fuerte incidencia en el mercado por el volumen de sus carteras, que es más grande que la de los operadores que sólo invierten en materias primas, y porque el mercado de futuros es más chico que el mercado de capitales. En la actualidad, la posición de los inversores institucionales es mayor que la de los especuladores tradicionales y que la de las posiciones comerciales. Las inversiones en el Index pasaron de 13.000 millones de dólares a fines del 2003, a 260.000 en marzo del 2008; el precio de las 25 *commodities* que forman los índices de inversión aumentaron un 183% en el mismo período. En el primer cuatrimestre del 2008 los especuladores en el Index invirtieron 55.000

millones de dólares en el mercado. Según Masters, en los últimos cinco años los especuladores en el Index acumularon títulos de compra que equivalen a la demanda de la industria de etanol de Estados Unidos durante un año. En trigo, la reserva de los especuladores en el Index es de 1.300 millones de toneladas, es decir, el equivalente para el consumo de dos años del cereal en Estados Unidos.

La elevada incidencia de los nuevos operadores que apuestan al incremento sostenido de los precios explica que se haya generado una tendencia de aumento auto-generado. Masters ejemplifica el efecto social de esta especulación así: si los inversores compran grandes cantidades de drogas farmacéuticas e instrumentos médicos, para obtener ganancias con el aumento de precios que provocan, los convierten en inalcanzables para los enfermos. Lo mismo sucede con la especulación que aumenta los precios de los alimentos, el combustible y la calefacción.

## **Desregulación del mercado de *commodities***

Los mercados futuros de materias primas sufrieron una progresiva desregulación que eliminó normas prudenciales establecidas en su fundación y contribuyó a la creciente especulación. En 1848 se creó en Chicago, centro del cinturón del grano norteamericano, el Chicago Board of Trade, que sería el primer mercado de futuros (con títulos estandarizados a partir de 1865); en 1882 se estableció el New York Mercantile Exange

(NYMEX), con futuros para la carne en lata, los huevos y la manteca; y en 1933 el Commodities Exange, para negociar metales, caucho y otras *commodities*. En 1936 se creó el mercado de futuros de Chicago, con una norma por la cual no se debía permitir que los especuladores dominaran los mercados de futuro. En 1972 la Bolsa de mercancías de Chicago abrió la primera bolsa de futuros en divisas en la que los compradores de productos básicos podían negociar un contrato (contratos de futuro en divisas para cubrirse de eventuales movimientos perjudiciales).

Con posterioridad a la crisis del sistema de tipos de cambio fijo y el comienzo de la flotación de las divisas (1973), aumentó la necesidad de las empresas y de los operadores financieros de cubrirse ante las variaciones futuras de tipos de cambio y tasas de interés, y se estimuló la especulación con el valor futuro de las monedas y los bienes que cotizan en mercados mundiales. Durante dos décadas, los mercados funcionaron con regulaciones como topes a la inversión de cada operador para reducir las posibilidades especulativas. Pero a partir de los años noventa la CFTC permitió a ciertos especuladores un acceso prácticamente ilimitado al mercado de futuros de *commodities*. En 1992 dictó la Reglamentación 35, que eximía a ciertos tipos de contratos en energía de la exigencia de ser contratados en el seno regulado del NYMEX, y el 2000 eximió de regulaciones a las transacciones realizadas en el mercado electrónico. De este modo, las mayoría de las operaciones se realizan

entre las partes, sin ser registradas en los mercados establecidos (*Over the Counter*, OTC). En 2000 abolió de hecho los límites a las posiciones de cada inversor. Uno de los instrumentos utilizados fue habilitar un sistema de pases por el cual un inversor en el mercado puede contratar con un banco un pase de cobertura, cuando su inversión excede el monto fijado. El pase es un contrato por el cual el banco realiza la operación por cuenta del inversor. Además, el banco puede contabilizar la compra como una operación comercial, por lo cual no se computa como inversión especulativa. De todos modos la operación genera una deuda del inversor con el banco y, por lo tanto, un riesgo implícito.

La autorización abrió una brecha en la legislación que dio lugar a un aumento de los montos invertidos en futuros. Según Masters, el 85 ó 90% de los operadores en el Index utilizan el sistema de pases para invertir por montos mayores a los autorizados.

Una historia similar se encuentra en el mercado de futuros de petróleo creado en Estados Unidos en 1983. Paralelamente, en los años noventa se crearon varios mercados desregulados sobre materias primas (como el Intercontinental Exchange), en los cuales se permite a los fondos de cobertura de riesgo (*hedge funds*) y a los bancos de inversión contratar futuros sin ninguna limitación, ningún requerimiento de información ni ningún control en su operativo. Enron fue de los primeros operadores en comprar sin límites en el mercado de futuros de energía, y con inversiones apa-

lancadas. Esta estrategia llevó a la insolvencia cuando los precios de la energía no evolucionaron según las hipótesis de las posiciones tomadas.

## **Liberalización financiera y derivados**

La desregulación de los mercados de *commodities* fue parte de un proceso más amplio de liberalización y ampliación del mercado financiero. Desde los años ochenta, una progresiva apertura de la cuenta de capital y desregulación de los sistemas financieros dio lugar a una larga serie de crisis de gravedad creciente. Esta transformación no fue un producto natural del mercado, sino la consecuencia de un juego de fuerzas en el cual se impusieron las actividades financieras, tanto entidades específicas del sector como franjas crecientes del capital que procura valorizarse a través de la renta financiera<sup>7</sup>.

Una de las consecuencias de esas transformaciones es la inclusión de crecientes segmentos de la actividad económica y la sociedad en los circuitos financieros. En este sentido, se cuentan: el aumento del financiamiento de países periféricos en los setentas (con la consecuencia del endeudamiento); la incorporación de las empresas como activos de especulación (fusiones y adquisiciones apalancadas); la expansión de los fondos de pensión (financiamiento de los ingresos del ciclo de vida); la ampliación y desregulación de los mercados de futuros de *commodities* (inclusión de

---

7 Sobre la conformación, evolución y crisis del mercado financiero, ver Sevares (2005 b).

productos vitales en los circuitos especulativos); y la extensión del financiamiento de consumo e hipotecario. Esta última fase incluyó la expansión del crédito a sectores insolventes, y la comercialización de los pagarés, los cuales fueron, a su vez, comprados con apalancamiento, aventura extrema y terminal que empujó a la crisis financiera global.

La desregulación dio lugar también a la aparición de nuevos actores e instrumentos financieros: los derivados. Los derivados surgieron como una forma de cubrir riesgos futuros. Según la visión convencional, las operaciones de futuros reducen las posibilidades de fluctuaciones bruscas en las cotizaciones del mercado, así como los riesgos de los inversores. Esta postura es cuestionada por analistas y organismos que consideran que los derivados se han convertido en una forma de especulación peligrosa, cuyo alcance y riesgo implícito es imposible de evaluar. Parte de las operaciones se realizan en las bolsas o a través de cámaras compensadoras, que imponen ciertos requisitos a los participantes, y en las que quedan registradas las transacciones; pero otra parte se lleva a cabo en forma privada, sobre el mostrador (OTC), por lo que se desconoce exactamente la magnitud del mercado.

Desde los años noventa, el mercado de derivados creció aceleradamente. Según el Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) el giro diario del mercado se triplicó entre 1995 y el 2005, y se duplicó entre ese último año y el 2007. La mayor parte

del mercado de derivados está formado por transacciones sobre tasas de interés, cotización de acciones y tipos de cambio; es decir, que se trata de operaciones de cobertura de riesgo financiero o de apuestas sobre el futuro de variables financieras. Menos de 2% son contratos sobre *commodities*.

| <b>Cuadro 4</b>                |                                            |                   |
|--------------------------------|--------------------------------------------|-------------------|
| <b>Contrato de derivados</b>   |                                            |                   |
| Tipo de contrato               | Monto teórico actual (billones de dólares) |                   |
|                                | Diciembre de 2005                          | Diciembre de 2007 |
| Total de contratos             | 297,7                                      | 596,0             |
| Contrato de <b>Commodities</b> | 5,4                                        | 9,0               |
| Fuente: BIS.                   |                                            |                   |

Las operaciones de compra o de venta a futuro sobre divisas, granos, petróleo o títulos de deuda pueden hacerse sin que los contratantes tengan el activo involucrado, porque al finalizar la operación los pagos se hacen efectivos por las diferencias entre los precios fijados en el contrato y los vigentes en el mercado, sin que el comprador exija que se le entreguen efectivamente los activos. Pero, además, las operaciones pueden hacerse o pactarse comprometiendo sólo un porcentaje del monto que uno u otro contratante debería pagar en el futuro.

Las tasas de ganancias de estas operaciones son muy elevadas, en la medida que están en relación a montos reducidos efectivamente comprometidos. Pero si el apostador pierde, puede encontrarse con serios pro-

blemas de liquidez, y debe procurársela vendiendo activos, lo cual genera un círculo vicioso de ventas y caída de mercados, como sucede en la actualidad en los mercados de commodities y en los de títulos y acciones. Ya en 1999, el FMI realizó una advertencia que, con la crisis, adquiere enorme actualidad: “los *shocks* pueden gatillar una bola de nieve cuando un operador de futuros requiere a sus clientes que aumenten sus márgenes de cobertura en respuesta a un cambio en el valor de sus posiciones. Las órdenes de venta (de títulos por parte de los operadores que necesitan liquidez para cubrir sus posiciones) pueden dar lugar a que las caídas de precios sean más rápidas” (IMF, 1999 p. 126). Esto es lo que ha sucedido, precisamente, en los últimos meses en los mercados de futuros de los *commodities* y de títulos y acciones en general.

## **Retroceso de la intervención equilibrante**

En la década del noventa se produjo, además de la aparición del mercado de especulación en precios de materias primas, el desarme de sistemas reguladores montados para estabilizar los precios. En los setenta y los ochenta funcionó un sistema de acuerdos entre productores y consumidores de materias primas, los International Commodity Agreements (ICA), cuyo objetivo era la estabilización de precios a través de la intervención directa en el mercado, con la formación de *stocks* de intervención y cuotas de exportación. Los *stocks* eran financiados internacionalmente; compra-

ban los *commodities* y los almacenaban cuando los precios caían por debajo de su tendencia de largo plazo, y los vendían cuando subían. Este sistema involucraba principalmente caucho y cacao. En azúcar y café se aplicaban preferentemente cuotas de exportación.

Según la Unctad (2008), los ICA tuvieron problemas de financiamiento, pero tuvieron algunos efectos positivos en las economías exportadoras. En ese período, los países también intervenían individualmente con juntas nacionales de productos y cajas de estabilización. Estos sistemas no tenían impacto en los precios internacionales, pero proveían aun colchón entre los precios internacionales y los del mercado doméstico.

Por otra parte, el FMI y la UE proveían financiamiento a los Gobierno a través de sistemas como el Compensatory Financing Facility (CFF), del FMI, y los programas establecidos en los acuerdos entre la UE y África y la UE y el Caribe Pacífico (Lome y Cotonou). Los programas de intervención fueron desmantelados a partir de los noventa con el avance de las teorías y políticas neoliberales, que argumentaron que los mercados tenían un poder regulador más eficiente. Y en los programas del FMI y la UE aumentaron las condicionalidades para el acceso a los fondos.

En el período 1998-2007, la estabilidad de los mercados fue menor que en período 1968-1977, durante el cual transcurrió la crisis del dólar y se produjeron sucesivos aumentos del precio del petróleo. Pero fue mayor que la del período previo, 1978-1997.

## El impacto en la periferia

Los aumentos de precios de los *commodities* impactan en la periferia de diverso modo, según el balance comercial de los países en ese rubro. En los importadores netos aumentan los costos de alimentación y de producción. Precisamente, uno de los problemas más graves del período reciente, de fuerte aumento de precios de los alimentos, fue el encarecimiento del costo de alimentación en países pobres importadores netos, como muchos africanos.

En los países exportadores netos, aumentaron los ingresos externos y mejoraron los términos del inter-

**Cuadro 5**

### Evolución de los términos del intercambio

Por tipo de exportación promedio 2004 - 2006

|                                               |      |
|-----------------------------------------------|------|
| Exportadores de petróleo y gas                | 7,5  |
| Exportadores de minerales y productos mineros | 3,9  |
| Exportadores de productos agrícolas           | -0,2 |
| Exportadores de manufacturas                  | -0,6 |

Fuente: Unctad, 2008

**Cuadro 6**

### Crecimiento y términos de intercambio

| Región / país  | Aumento PBI<br>2003 - 2007 | Términos de intercambio<br>2007 (Base 2000=100) | Aumento PIB /<br>Aumento TI |
|----------------|----------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------|
| América Latina | 4,8%                       | 117,9                                           | 0,27                        |
| Argentina      | 8,8%                       | 116,2                                           | 0,54                        |
| Brasil         | 3,7%                       | 107,8                                           | 0,47                        |
| Chile          | 5,0%                       | 194,3                                           | 0,05                        |

Fuente: Elaboración propia en base a datos Cepal.

cambio, salvo en el caso de los exportadores de productos agrícolas.

Los precios de los *commodities* tuvieron, además de un incremento en su nivel, un aumento en su inestabilidad. Según la Unctad, entre 1970 y el 2008 los precios de los productos manufactureros tuvieron variaciones menores al 10%. El mayor grado de inestabilidad se registra en la década del noventa. Los precios de los *commodities*, sin incluir combustibles, tienen variaciones superiores al 10%, y el rango de variación comienza a ampliarse sustancialmente a partir de 1998. Las variaciones más grandes corresponden, en todo el período, a los precios de los combustibles, con picos que llegan al 40% por arriba y abajo del promedio.

La tradicional volatilidad de estos precios se agravó seguramente por la incorporación del componente especulativo en los últimos años. Las amplias variaciones de los precios se reflejan en la inestabilidad de los ingresos de divisas y de los ingresos privados y fiscales asociados con la exportación.

## **Enfermedad holandesa**

El aumento de los precios de los productos primarios benefició a las economías exportadoras de esos productos, pero creando consecuencias secundarias adversas de corto y largo plazo. Uno de los problemas es la apreciación de las monedas en los países cuyas exportaciones aumentaron a partir del incremento de los precios de los bienes primarios. La apreciación

cambiaría es consecuencia de la aplicación de los modelos de objetivos de inflación, que privilegian el control de la oferta monetaria y dejan que el tipo de cambio sea fijado por los flujos de capital. Esta política implica la fijación de tasas de interés altas, que atraen capitales de corto plazo, que se suman a los derivados del comercio exterior o de las inversiones externas. Los ingresos de capital aumentan el tipo de cambio y lo colocan en un nivel que afecta las actividades con menores ventajas comparativas y cuyo desarrollo requiere monedas más devaluadas.

Como explica Bresser-Pereira, (2008) en las economías de menor desarrollo industrial, existen dos tipos de cambio de equilibrio. Un tipo de cambio de equilibrio general que corresponde al promedio de la producción, bajo el influjo de la productividad de las actividades con mayores ventajas comparativas (primarias o sus derivados e industrias mano de obra intensiva y armadurías), y un tipo de cambio con moneda más devaluada, para las industrias. Cuando la política monetario-financiera permite que el tipo de cambio se fije de acuerdo con las primeras, la industria más avanzada pierde competitividad y participación en las exportaciones. Este fenómeno se demoniza “enfermedad holandesa”, a propósito del perjuicio que causó a la industria de Holanda la apreciación del florín, luego del aumento de los precios del petróleo en los años setenta —sintéticamente, la apreciación del florín no afectaba a Shell, pero sí a Philips—.

La enfermedad holandesa perjudica al conjunto de la economía porque las actividades tradicionales, aún cuando tengan incorporación de tecnología, como sucede con el petróleo y el agro, no emplean toda la fuerza de trabajo, y se pierden oportunidades de invertir en sectores con mayor componente tecnológico y con una producción de mayor valor agregado (Bresser-Pereira, 2007). Por otra parte, la tasa de interés elevada y la expectativa en una mayor revaluación de la moneda local atraen capitales de corto plazo que fomentan burbujas de consumo, inmobiliarias o bursátiles, y que someten a las economías a los riesgos de crisis ante un cambio en las condiciones del mercado externo. En diferentes grados, esta situación se verificó en el último quinquenio en el Brasil, México y Chile.

En la Argentina, por el contrario, el mantenimiento de una política de tipo de cambio competitivo con retenciones a las exportaciones neutralizó el impacto del aumento de precios de bienes primarios (Frenkel, 2004). Esta distorsión, efectivamente, puede corregirse, al menos parcialmente, con instrumentos como: impuestos a la exportación que reduzcan la brecha de remuneración entre los sectores primarios y los industriales; operaciones de esterilización destinadas a mantener un tipo de cambio competitivo, más alto que el de equilibrio general; medidas para desalentar el ingreso de divisas de corto plazo, como los sistemas de encaje; creación de fondos de estabilización en divisas, invertidos fuera del mercado doméstico (para evitar el efecto monetario).

## Retenciones, un instrumento para el nuevo escenario

El aumento de los precios de los *commodities* replanteó la importancia de los impuestos a la exportación o retenciones, un instrumento rechazado por la ortodoxia económica. Los principales objetivos y efectos de las retenciones pueden sintetizarse como sigue:

**Precios:** una de las consecuencias de los aumentos de precios de exportación fue la generación de presiones inflacionarias sobre las economías exportadoras. Esto se debe a que los exportadores tienden a fijar los precios en el mercado interno siguiendo el patrón de precios externos, en busca de un punto de indiferencia entre la venta en el mercado doméstico y en el externo.

En los momentos de aumentos de precios de productos exportables, esto provoca presiones sobre los precios internos que no están asociadas con costos de producción locales. Las retenciones reducen el ingreso del exportador y de esa forma desacoplan los precios internos de los externos y sirven como instrumento antiinflacionario.

**Fisco:** mediante las retenciones, el Estado se apropia de una parte de los ingresos de los exportadores que, en la medida que no afecte el nivel crítico del margen de explotación, puede no afectar la inversión sectorial.

**Oferta externa:** cuando un país es un productor significativo de un *commodity* en el mercado mundial, las retenciones pueden tener impacto en el precio in-

ternacional y en la oferta, en la medida que, al reducir el precio recibido por el productor, reducen la rentabilidad posible y, teóricamente, la producción. Por ese motivo, en los últimos años, tanto organismos internacionales como organizaciones no gubernamentales han criticado las retenciones que aplican los países productores de alimentos, considerando que reducen la oferta mundial de esos productos.

**Remuneración de factores:** los impuestos a la exportación modifican el patrón de precios relativos intrasectorial interno, en contra de los sectores con mayor ventaja comparativa, que en la periferia son los que se basan en recursos naturales o en industrias intensivas de mano de obra, a favor de los de menores ventajas, de mayor componente tecnológico. De este modo reducen una distorsión provocada por la valorización de las materias primas exportables y promueven una remuneración factorial favorable a la industrialización.

## Conclusiones

Los precios de los productos primarios siguen caracterizados por una alta volatilidad. Por este motivo, independientemente de las fases de crecimiento de esos precios, la especialización en la producción y exportación de materias primas sigue siendo una fuente de vulnerabilidad para los países periféricos.

La desregulación del mercado financiero internacional, y dentro de este proceso, el de futuros de *commodities*, ha generado una nueva forma de vulnera-

bilidad que articula las tradicionales formas comercial y financiera.

Los países periféricos no están desacoplados de los movimientos comerciales y financieros del mercado mundial, y su grado de vulnerabilidad depende del tipo de modelo de vinculación con ese mercado.

La aplicación de políticas de tipo de cambio fijo o de tipo de cambio fluctuante que convalidan valorizaciones de la moneda nacional no fundamentadas en aumentos de productividad, conducen a la generación de burbujas especulativas en diversos mercados y son básicamente no sustentables.

La crisis y sus consecuencias replantean las recomendaciones de regulación financiera internacional y de políticas sustentables en los países periféricos, las cuales se recomiendan luego de cada crisis, y son dejadas de lado en la subsiguiente fase de auge, lo cual crea las condiciones para las crisis futuras.

## **Bibliografía**

BANK OF INTERNATIONAL SETTLEMENT

[www.bis.org](http://www.bis.org)

BRESSER-PEREIRA, L. C.

2007 “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”  
en: Nueva Sociedad 210, julio-agosto.

2008 “The dutch disease and its neutralization: a  
Ricardian approach” en: Brazilian Journal of  
Political Economy, vol. 28, N° 1.

CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL  
(CEI) del MRECIC

[www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)

CEPAL

Estudio Económico de América Latina y el  
Caribe 2007-2008. [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

FRENKEL, R.

2004 “Real Exchange rate and employment in Ar-  
gentina, Brazil, Chile and Mexico” en: [www.gsb.  
columbia.edu/ipd/pub/Frenkel\\_RER.pdf](http://www.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Frenkel_RER.pdf)

IMF

1999 a) International capital markets. Washington.

1999 b) Country experiences with the use and libe-  
ralization of capital controls. Monetary and

Exchange Affairs Department (Advance copy).  
Washington.

MASTERS, M. W.

2008 Testimonio Michael W. Masters, de Masters Capital Management, ante el Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de Estados Unidos, 20 V 2008.

SEVARES, Julio

2005 a) “América Latina: de la trampa comercial a la trampa financiera” en: Economía Mundial y Desarrollo Regional. Bernal-Meza, Raúl y Saha, Suranjit Kuma (Editores). Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

2005 b) El imperio de las finanzas. Sobre las economías, las empresas y los ciudadanos, Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

UNCTAD

2008 Trade and Development Report, 2008. Washington.

**INDUSTRIALIZACIÓN Y EMPLEO:  
LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA EN BOLIVIA**

**SILVIA ESCÓBAR DE PABÓN**



Silvia Escóbar realiza una sintética y gráfica relación de acontecimientos históricos —antes, durante y después del neoliberalismo—, mostrando cómo una economía librada a la iniciativa privada, sin políticas públicas y sin Estado, es incapaz de generar valor agregado, empleo y equidad social.



# INDUSTRIALIZACIÓN Y EMPLEO: LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN BOLIVIA

Por: Silvia Escóbar de Pabón<sup>1</sup>

Reflexionar en torno a temas relevantes como: la industrialización, la generación de empleo y la mejora de su calidad, es el propósito de este documento que tiene una estructura dividida en tres partes.

En la primera se destacan los principales rasgos de la industria en Bolivia, en tres momentos fundantes: inicialmente en el contexto de la política de sustitución de importaciones; luego en el escenario del régimen neoliberal y, por último, en la coyuntura actual de emergencia de un discurso postneoliberal.

En la segunda parte, se aborda la problemática del empleo, los saldos de la política neoliberal, las políticas activas en la coyuntura actual y su orientación. Por último, en la tercera parte, se discute la necesidad de revalorizar el desafío de la industrialización, la centralidad del empleo y la mejora de su calidad, como ejes transversales de las políticas postneoliberales.

---

1 Socióloga de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz. Especialista en temas laborales y ex directora ejecutiva del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), donde ha realizado investigaciones en el campo del empleo y los mercados de trabajo urbanos y rurales.

El punto de partida de esta discusión se basa en la siguiente premisa: todos los caminos recorridos desde la mitad del siglo pasado han conducido a la consolidación de un patrón de acumulación primario exportador en la economía boliviana, postergando indefinidamente el tránsito hacia un genuino proceso de industrialización y la generación de empleo productivo que mejore su calidad.

## **La industria en Bolivia**

### **La etapa de industrialización sustitutiva**

Durante esta fase el rol y la presencia del Estado fueron muy activos, de manera directa en tanto agente productivo, pero sobre todo, en forma indirecta mediante el diseño e instrumentación de políticas de promoción y protección de la producción para el mercado interno y el impulso a la industrialización.

Como resultado, unos países más que otros fortalecieron su tejido industrial con efectos en la generación de empleo productivo, estable y sujeto a la cobertura de beneficios de la seguridad social. En cambio, en Bolivia el modelo sustitutivo de importaciones permitió la creación de una infraestructura industrial básica y un ambiente favorable para el desempeño sectorial, sin embargo, no se avanzó en un proceso sostenible de industrialización.

Desde los inicios de la década de los sesenta y hasta 1978, cuando se inicia la crisis de la deuda externa, las políticas públicas impulsaron una industria liviana, tecnológicamente poco compleja y dirigida a la pro-

ducción de bienes de consumo no duradero, promoviendo un ciclo industrial dinámico con un crecimiento del producto del orden del 6% y una participación cercana al 20% en el PIB.

En ese año, la industria ocupaba al 25% de los trabajadores. Estos indicadores nunca serían superados bajo el régimen neoliberal.

Estos resultados fueron fruto de políticas proteccionistas que a través de la vigencia de aranceles elevados ponía barreras a las importaciones industriales; pero también a la promoción de inversiones a través de políticas de créditos blandos y divisas baratas de relativo fácil acceso. A esto contribuyó la disponibilidad de recursos externos que fueron destinados a financiar las estrategias dirigidas a la inversión en la producción para el mercado interno.

Sin embargo, a finales de la década de los setenta, cuando se manifiestan los efectos de la crisis de la deuda la industria boliviana ingresó a una fase recesiva poniendo en evidencia los límites del proceso industrializador:

- i) El manejo rentista de los recursos por parte de los grupos industriales, no había propiciado un verdadero salto cualitativo para transitar desde la manufactura a la industria.
- ii) El valor agregado manufacturero respecto del PIB apenas llegaba al 17%, uno de los más bajos de la región.

- iii) El 60% del valor agregado manufacturero correspondía a los bienes de consumo no duradero (alimentos, bebidas y tabaco), el 37 % a los bienes intermedios (refinados de petróleo y cemento) y apenas el 2% a los bienes de capital.
- iv) Solamente dos rubros, alimentos bebidas y tabaco y refinados de petróleo concentraban el 85% del valor agregado industrial

No había emergido una industria genuinamente competitiva capaz de enfrentar el nuevo escenario de crisis internacional, al margen de políticas de protección. Los grupos industriales no asumieron estas políticas como una etapa transitoria a la que, según la teoría, debería seguir un esquema con menor intervención del Estado.

Por estas razones, cuando sobrevino la crisis financiera y el aumento de las tasas de interés, la caída en el crecimiento del producto industrial fue abrupta llegando a tasas negativas del 7% en 1979. Este fue el inicio de una recesión que duraría, al menos, hasta mediados de los 90.

### **La etapa neoliberal**

El paradigma neoliberal significó un cambio radical en la intervención del Estado en la economía, en suma, postulaba que las transformaciones productivas debían ser alcanzadas a través del mercado. Bajo este enfoque, el Estado pasaría a cumplir un rol subsidiario para limitarse a las actividades esenciales

que el sector privado no podía o no le interesaba desempeñar.

Desde la perspectiva del desarrollo productivo, el rol del Estado debía reorientarse a la creación de un sistema de incentivos al mercado (básicamente a través de la liberalización del comercio, los precios, los capitales y el mercado de trabajo) y el impulso a la orientación exportadora de la economía. Y así fue, con un agravante en el caso boliviano: la eliminación de cualquier vestigio de política industrial o de promoción del fortalecimiento de la matriz productiva en general.

A pesar de su potencial para la generación de producto y empleo, no se aplicaron políticas activas dirigidas a fortalecer sistemáticamente la producción con mayor valor agregado y su eslabonamiento virtuoso con el conjunto de la economía. A diferencia de los sectores privilegiados por la acción reguladora del Estado —conformados por las empresas estratégicas ahora en manos de la inversión directa extranjera—, el desarrollo de la industria y la agropecuaria, en particular aquella que dirige su producción al mercado interno, se dejó enteramente al libre juego del mercado.

Un estudio del BID realizado en 2001 en 26 países de América Latina y El Caribe, daba cuenta que Bolivia era parte de un pequeño grupo de países que había abandonado las políticas de incentivos financieros y fiscales dirigidos a la producción interna y externa, salvo un incentivo tributario para el sector industrial exportador (reintegro del impuesto a las exportacio-

nes). El resto de países, mantenía inversiones directas en el sector industrial y aplicaba políticas y acciones dirigidas a facilitar el acceso al crédito, así como a la otorgación de incentivos tributarios horizontales, sectoriales y en algunos casos regionales.

En otros términos, aún las formas más compatibles de hacer política en una economía de libre mercado estuvieron ausentes en la acción normativa y reguladora del Estado boliviano. Mientras tanto, en ausencia de políticas dirigidas a la transformación productiva con una visión de largo plazo, el mercado hizo su parte.

- i) Por un lado, la apertura irrestricta de los mercados, los procesos de apertura unilateral y los acuerdos comerciales no recíprocos, desnudaron la baja productividad y capacidad productiva de la industria nacional; la competencia de las importaciones legales y el contrabando, tuvo impactos negativos sobre la dinámica productiva, en particular sobre la industria de bienes de consumo no duradero, intensiva en el uso de mano de obra.
- ii) Por otro, si bien el desempeño de las exportaciones industriales fue expectable en ciertos momentos, su concentración en un reducido número de empresas sometidas a la constante incertidumbre y volatilidad de los mercados de destino, no se tradujo en un aporte significativo a la expansión del producto industrial; con el tiempo, se puso en evidencia la escasa sostenibilidad del trayecto exportador más todavía cuando las ventas exter-

nas no estaban combinadas con una dinámica en el frente interno asociado con la reactivación del consumo y la inversión doméstica.

Frente a este escenario, las estrategias empresariales de competitividad fueron predominantemente defensivas, se orientaron por objetivos dirigidos a la reducción de costos de producción, primordialmente mediante el abaratamiento de los costos laborales, antes que por acciones dirigidas a mejorar la productividad.

El empleo y los salarios fueron las principales variables de ajuste y se mantuvieron subordinadas a las necesidades de las empresas para enfrentar las condiciones cambiantes de la demanda. El Estado, representando fielmente a los intereses del capital, jugó un rol inductor de estas estrategias a través de medidas de libre contratación entre partes y la fijación de salarios mínimos muy por debajo del costo de reproducción de la fuerza de trabajo.

La pérdida de estabilidad en el empleo entre los asalariados que siguió a la generalizada flexibilización del mercado de trabajo, el mantenimiento de bajos salarios en el sector formal y los bajos ingresos promedio en un sector informal en expansión, tuvieron un fuerte impacto recesivo sobre el consumo de los hogares generando condiciones todavía más adversas para la producción.

El mercado interno que ya era extremadamente reducido por efecto de la desigualdad en la distribu-

ción del ingreso, se fue deteriorando aún más con el empobrecimiento de la población, dando lugar a un círculo vicioso que afectó el desempeño industrial y las posibilidades de avanzar en un proceso de industrialización:

- i) Con una extrema volatilidad en su dinámica, casi 20 años después en el 2003, el PIB industrial se expandía a un ritmo del 3,8% anual, apenas la mitad en comparación con finales de la década de los setenta, con una participación invariable del 17% en el PIB. Tampoco se habían producido cambios en su composición, los bienes de consumo no duradero siguieron representando el 61% del valor agregado.
- ii) No se produjeron los cambios esperados en su composición intrasectorial; con una estructura similar, los rubros de alimentos, bebidas y tabaco junto al de refinados de petróleo seguían contribuyendo con el 78% del valor agregado industrial.
- iii) Si lo que se buscaba con la política macroeconómica era impulsar las exportaciones, el 2003 las exportaciones manufactureras representaban el 16,5% de la oferta exportable boliviana, apenas 2 % por encima de su aporte a fines de los años setenta.
- iv) La manufactura siguió predominando sobre la industria; en 2001, el 84% de los establecimientos del sector continuaba conformado por pequeñas y micro unidades productivas con menos de 5 trabajadores. Entretanto, su contribución a la

generación de empleo se había reducido al 11% a nivel nacional y al 15% en las ciudades capitales del país.

Bastan estos pocos indicadores para ilustrar cómo en contra de los postulados del neoliberalismo y a casi un cuarto de siglo de vigencia de las políticas de libre mercado, la articulación de la economía Boliviana esta cada vez más lejos de asentarse en la producción con mayor valor agregado, mientras se fortalece el patrón de acumulación primario exportador.

Las conclusiones de este trayecto son también bastante obvias. Las transformaciones de la estructura productiva, el fortalecimiento de la capacidad productiva y la consiguiente mejora de la productividad, no pueden ser cuestiones que se dejan a las fuerzas del mercado. Son en esencia, objetivos públicos prioritarios que el Estado debe recuperar.

### **La coyuntura actual: emergencia del discurso postneoliberal**

Desde 2004, la demanda externa ha tenido una inusitada dinámica que ha estado acompañada de una mejora de los precios de las materias primas y de los bienes transables. Este momento coincide en Bolivia con la demanda de la sociedad por un cambio en las políticas neoliberales, el reclamo por la recuperación del control de los recursos naturales y del excedente económico generado en el sector de los hidrocarbu-

ros con destino a su uso productivo y el impulso a la industrialización.

Hacia 2006, con la recuperación del control de una proporción mayor del excedente económico de los hidrocarburos, la condonación de un importante porcentaje de la deuda externa por parte de los organismos multilaterales y la cooperación bilateral y el continuo aumento de los precios de la oferta exportable boliviana, se logran equilibrios macroeconómicos sin precedentes desde los ochenta.

En este escenario, emerge un discurso de cambio social con un fuerte contenido de rechazo a la vigencia de las políticas neoliberales. Pero, otra vez, este discurso no se traduce necesariamente en políticas públicas cuya orientación autorice a señalar que se está en presencia de un tránsito efectivo hacia la construcción de un paradigma de desarrollo postneoliberal.

Con relación a los desafíos de la transformación productiva y la industrialización, los planes y programas gubernamentales todavía no permiten hablar de una intencionalidad y objetivos claramente dirigidos al diseño y aplicación de una política de promoción integral y sistemática del vector de producción de bienes para generar mayor valor agregado y generar empleos de calidad.

Algunas medidas de política como la creación del Banco de Desarrollo Productivo, de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) y otras empresas públicas para la producción de papel,

lácteos, cemento hacen referencia a intentos para recuperar el rol del Estado como agente productivo, pero sin un marco de aplicación integral que otorgue coherencia y sostenibilidad a este intento.

Asimismo, las pocas medidas activas dirigidas al apoyo a la producción siguen orientadas hacia la promoción del microcrédito o al crédito operativo —a través del mercado—, y a la fusión de instituciones mixtas de servicios de asistencia técnica y capacitación, cuyos programas no tuvieron impacto en la transformación productiva en los últimos 20 años.

En este contexto, antes que por cambios en la política pública, se asiste a una cierta recuperación de la dinámica industrial; a esto contribuye el aumento del consumo de los hogares estimulado, en parte, por el ingreso de remesas enviadas por los trabajadores bolivianos en el exterior y el aumento de la demanda y de los precios de los alimentos (aceites y otros derivados de la soya) y refinados del petróleo en el mercado internacional.

Esto ha permitido una expansión coyuntural del producto industrial a un promedio de 5,5% anual entre 2004 y 2007, mientras que su participación en el PIB se mantiene invariable en torno al 17%, lo mismo que su aporte al empleo que no logra superar el 11% del empleo nacional y el 16% del empleo urbano.

Como toda reactivación que no está acompañada por un marco de políticas portadoras de una visión de largo plazo, nada augura su sostenibilidad. Es

más la crisis internacional ya comienza a irrumpir, amenazando con dejar atrás las condiciones que llevaron a impulsar la dinámica industrial en la coyuntura reciente.

La conclusión de lo ocurrido en esta etapa también es muy simple. En lo que hace al desarrollo productivo e industrial, las políticas neoliberales siguen gozando de muy buena salud en Bolivia, debido a que su promoción se mantiene librada a las fuerzas del mercado.

## **Empleo y políticas activas de empleo**

### **La etapa neoliberal**

Bajo el régimen neoliberal, el vacío estatal en la formulación y aplicación de políticas de promoción productiva e industrial estuvo acompañado de un proceso generalizado de flexibilización y desregulación de las relaciones laborales, dando lugar a saldos extremadamente críticos en la situación laboral en el país.

Lejos de las promesas de los impulsores del neoliberalismo, no se lograron ganancias en la productividad, generación de empleos de calidad, mejoramiento de los ingresos del trabajo o incremento de la cobertura de la seguridad social. En 2008, el panorama laboral en las principales ciudades de Bolivia ilustra claramente esta situación:

*i) El desempleo y la precariedad laboral aumentan*

- El desempleo se mantiene en niveles de dos dígitos llegando al 10,2%. Afectando principalmente a la fuerza de trabajo más joven y con niveles de instrucción secundario y superior. Esto expresa un fenómeno de devaluación educativa originada en el divorcio creciente entre el sistema educativo y el mercado de trabajo
- La estructura del empleo por sectores del mercado de trabajo sigue teniendo una fuerte concentración en aquellos que son tecnológicamente más atrasados; el sector informal urbano ocupa al 60% de la fuerza de trabajo, el sector empresarial al 27%, el sector estatal al 10%; el 3% restante se ocupa en actividades del servicio doméstico.
- El empleo precario sigue en aumento y afecta al 70% de los trabajadores asalariados, por la pérdida de estabilidad en el empleo, los bajos salarios y la falta de cobertura de seguridad social
- El empleo precario a causa de los bajos salarios afecta al 75% de los trabajadores independientes. Claramente, hoy ya no se puede asociar empleo de calidad con el sector formal y empleo precario con el sector informal. La precariedad se ha instalado en todos los sectores del mercado de trabajo y actividades económicas en el país.

*ii) Los ingresos del trabajo se ubican cada vez más por debajo del costo de reproducción de la fuerza de trabajo*

- El 30% de los trabajadores hasta diciembre de 2008 percibía un salario de Bs 577,50 (Salario Mínimo Nacional) lo que apenas representaba el 44% del costo de una Canasta Normativa Alimentaria (CNA) calculada en Bs 1.288.
- El 67% de los trabajadores tiene un ingreso inferior al costo de una CNA, en otros términos está subempleado por ingresos.
- El 32% de los ocupados en el sector estatal, el 64% en el sector empresarial y el 60% en el sector informal, está afectado por el subempleo por ingresos.
- A la caída de los ingresos del trabajo se suma el deterioro de su poder adquisitivo. Solamente en 2007, la inflación acumulada fue de 11,7% y Bolivia pasó a ocupar el último lugar entre 10 países en términos del nivel que alcanza el salario mínimo nacional y el salario promedio urbano.

iii) *La información de la Cuenta de Generación del Ingreso<sup>2</sup> que permite analizar cómo se reparte la riqueza generada por el capital y el trabajo, resume en términos agregados la evolución reciente de los salarios.*

- La proporción del ingreso que queda en manos de los trabajadores asalariados es relativamente baja y ha disminuido en el transcurso de los 2000 desde el 35,0% al 24,6%. La caída de la participación de

---

2 El INE ha incorporado esta metodología para la medición del ingreso disponible y su distribución, en sustitución del método de distribución funcional.

los trabajadores en el ingreso disponible es más pronunciada entre el 2006 y 2007 cuando llega casi al 10% respecto del año inicial. Esto equivale a señalar que la competitividad de las empresas sigue teniendo como base el abaratamiento de los costos salariales.

- En cambio, el excedente bruto de explotación o retribución al capital se sitúa en torno al 50% del ingreso disponible desde el 2000, cayendo levemente al 48% en 2007. Esto ocurría paralelamente a un aumento en la participación de los impuestos sobre la producción y las importaciones que alcanzó al 21% del ingreso disponible en 2007.
- En consecuencia, la redistribución del ingreso sigue siendo regresiva para los trabajadores y progresiva para los ingresos fiscales, sin afectar significativamente a la proporción del ingreso que queda en manos del capital.

Por último y, no menos importante, después de la privatización de la seguridad social, la desprotección social fue en aumento y en el 2008 solamente el 12% de los trabajadores se halla cubierto por el sistema de pensiones.

### **La coyuntura actual: el empleo en el discurso postneoliberal**

En los últimos tres años, desde la política laboral referida a las relaciones laborales, se mostraron algunos indicios de cambio. Entre éstas, la derogación de las medidas de libre contratación decretadas en agosto de

1985, buscando ratificar la vigencia de la Ley General del Trabajo en la perspectiva de promover una mayor estabilidad laboral y frenar el avance de formas indirectas de contratación laboral.

Sin embargo, simultáneamente y en forma poco coherente con el discurso de cambio, otras normas específicas, como por ejemplo el nuevo Estatuto de los Trabajadores de Salud, sigue contemplando la figura de la contratación eventual, que permite que un porcentaje importante de los trabajadores de este sector se sujeten a contratos temporales hasta por 5 años consecutivos.

De la misma manera, mientras se busca que la relación laboral no se encubra bajo relaciones civiles de contratación, existen normas específicas dirigidas a la promoción del desarrollo local en ciertas zonas del país, que incorporan como posibilidad la subcontratación o terciarización de partes del proceso productivo, una modalidad de contratación que se halla expresamente prohibida en la legislación laboral vigente.

Por último, en ausencia de fiscalización e intervención efectiva del Estado, las prácticas flexibilizadoras siguen siendo ampliamente aplicadas. Esto se refleja en los elevados índices de precariedad laboral a los que se ha hecho referencia, los mismos que no se han modificado en los últimos tres años.

Otro indicio de cambio parecía ser el inicio de un proceso de reforma de la seguridad social. Lo que manifestaba una muestra de voluntad política para transitar hacia un paradigma postneoliberal, sin embargo,

los hechos nuevamente dejan un sabor a más de lo mismo. Se mantiene el sistema de ahorro individual y se busca incorporar un sistema complementario de jubilaciones basado en la renta mínima. Sin embargo, en este esquema de reforma, no se recupera el principio del aporte tripartito (Empresarios, trabajadores y Estado), además, las rentas mínimas dependerían de la solidaridad de los trabajadores que cotizan al sistema con un porcentaje de los fondos de riesgo profesional no ejecutados para cubrir contingencias.

Es decir, que mientras se preserva el principio del ahorro individual y se vela por la continuidad del sistema privado como eje ordenador, la propuesta estatal para la reforma del régimen de pensiones está lejos de recuperar la función social del Estado en la protección social de todos los miembros de la sociedad.

Por estas razones, lo que parecían indicios de cambio son meros ajustes a las políticas de mercado lo que una vez más deja ver que el neoliberalismo sigue con muy buena salud en Bolivia.

## **El desafío de la industrialización y la centralidad del empleo**

Para finalizar, es importante señalar que a pesar del discurso de cambio en Bolivia, no solamente persiste una profunda desigualdad distributiva y social, sino que ésta se ha profundizado incidiendo en un aumento de la pobreza y la indigencia.

Luego de cuatro años de bonanza económica el ingreso per cápita<sup>3</sup> de los bolivianos se incrementó en 43,9% entre 2004 y 2007, sin embargo, la persistente desigualdad en la distribución del ingreso impide que la mayor parte de la población se beneficie del crecimiento. En este resultado el comportamiento de los salarios y el empleo juegan un papel determinante.

Por una parte, la distribución de los ingresos del trabajo muestra que cerca de tres cuartas partes de las personas tiene un ingreso per cápita por debajo del promedio (72%) y esta proporción se ha mantenido igual hasta el 2007; quienes tienen un ingreso inferior a la mitad del promedio son más del 40% y su proporción ha aumentado hacia 2007 (45,2%).

Por otra, el Índice de Gini que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, muestra que sigue siendo una de las más elevadas de la región. Entre 2005 y 2007 cuando se eleva el ingreso per cápita promedio, el Índice de Gini se reduce apenas de 0,60 a 0,56 debido a una leve mejora distributiva en las áreas urbanas; en cambio, en las áreas rurales donde los niveles de pobreza son extremos, el Índice de Gini no solamente es muy elevado sino que aumentó de 0,62 a 0,64<sup>4</sup>.

Como consecuencia de la persistente desigualdad distributiva, la incidencia de la pobreza sigue afectan-

---

3 Producto Interno Bruto a precios de mercado sobre la población total.

4 Para los fines de comparación, en 2006, el Índice de Gini en la Argentina era de 0,519, en Chile, 0,517 y solamente Brasil con 0,593 superaba al que se estima para Bolivia.

do al 60% de la población, con un alto índice de pobreza extrema cercana al 40%. El escaso impacto de la expansión económica en la generación de empleo de calidad, lo que impide comenzar a reducir los niveles de pobreza y, sobre todo, la indigencia. La pobreza por ingresos aumentó en 2% entre 2005 y 2007.

## **Los ejes de una política postneoliberal**

Las tendencias recientes aquí señaladas, muestran una vez más la falacia del efecto rebalse del crecimiento económico en ausencia de políticas públicas activas que se orienten por el objetivo de revertir los desequilibrios que se han generado en la estructura productiva y ocupacional durante más de dos décadas de aplicación de políticas neoliberales.

Un proceso de cambio social, no podría ser calificado como tal, si se mantiene o profundiza como hasta ahora la concentración de la riqueza, del ingreso, la pobreza y se perpetúan otras desigualdades. Es imperativo fortalecer el vector de la producción interna, mejorar la capacidad productiva y avanzar en la industrialización en todos los rubros de la economía, no solamente para cubrir las necesidades de consumo de la población, sino para crear una plataforma sólida que permita el desarrollo competitivo de las exportaciones. Es imperativo, crecer generando empleos productivos y de calidad, como una vía genuina para mejorar la distribución del ingreso y avanzar en la integración social. Es imperativo fortalecer la acción colectiva de las organizaciones de trabajadores del

campo y las ciudades para su participación efectiva en las decisiones que les afectan.

El trabajo es fuente de identidad, el trabajo es medio de integración social y también un medio de acceso de recursos para la vida. Debe constituirse, por lo tanto, en el objetivo transversal de las políticas económicas y sociales. Se trata de trazar caminos alternativos para avanzar invirtiendo en la equidad, para superar día a día las múltiples desigualdades que agobian a nuestra sociedad. Esta es la esencia de un ideal de cambio postneoliberal.

**CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL,  
¿HA PASADO YA LO PEOR?**

**BHISELLY ELÍAS**



El análisis sobre la crisis alimentaria mundial, de Bisshelly Elías, recuerda algo fundamental. Siendo una necesidad humana básica y permanente, debe preocupar mundialmente tanto la cobertura de alimentos y el acceso de la población a éstos, como el futuro desarrollo de la producción agrícola, evitando concentraciones de mercado, especulación, factores que por intereses económicos de unas cuantas empresas provoquen hambruna. La estrecha relación existente entre población-alimentos-energía y medioambiente alerta aún más sobre la necesidad de una intervención. Le toma el pulso a las políticas del actual gobierno boliviano, mostrando la insuficiencia de su respuesta y la necesidad de políticas de largo plazo, de solución estructural y de participación de los productores rurales.



# CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL, ¿HA PASADO YA LO PEOR?

Por Bishelly Elías<sup>1</sup>

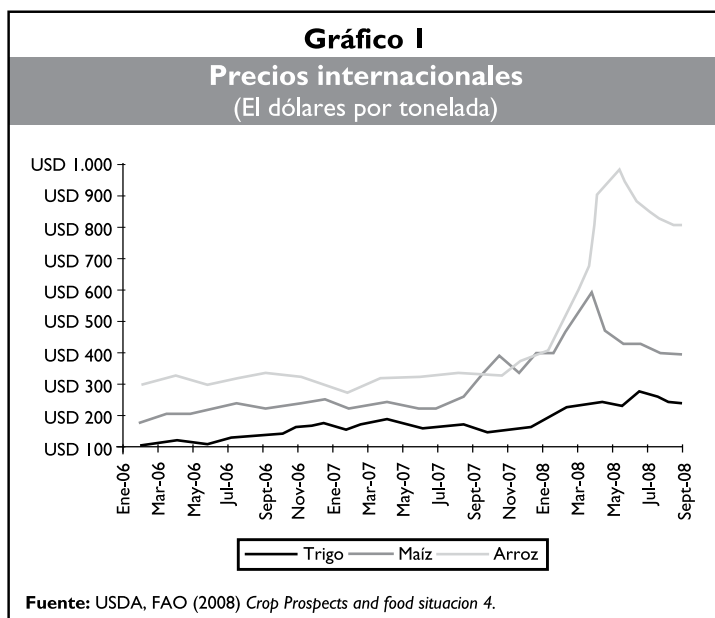
La subida mundial del precio de los alimentos, ocurrida a partir del segundo semestre del 2007 y durante el primer trimestre del 2008, ha logrado concentrar la atención de organismos internacionales, gobiernos, productores y consumidores sobre la producción de los alimentos y la agricultura. Instituciones como la FAO, la OECD, el Banco Mundial y la CEPAL proponen acciones de política a los países que sufren tal crisis. Se ha identificado a 36 países como los más vulnerables y Bolivia se encuentra en este grupo.

Esta atención no es fortuita, ya que el incremento de los precios fue vertiginoso desde finales del 2007. Ha tenido su pico más alto entre marzo y junio del 2008, y de julio a octubre los precios se han mantenido en descenso, aunque sin alcanzar todavía los niveles an-

---

1 Economista agrícola, con maestría en Investigación Participativa para el Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid. Es responsable de la Unidad de Acción Política del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Ha trabajado diversas investigaciones sobre el arroz, trigo, maíz y la papa.  
belias@cipca.org.bo

teriores (Gráfico 1). La OECD estima que los precios altos se pueden mantener por los próximos 10 años; el Banco Mundial estima que será hasta el 2016.



Esta subida de precios muestra la fragilidad y variabilidad en el que se desenvuelve el mercado agrícola, debido a la especulación y los efectos climáticos. La “crisis alimentaria mundial”, como se ha denominado a la subida de precios agrícolas, se ha presentado también en un contexto mundial adverso, de escasez de recursos naturales, de combustible fósil y de fenómenos climáticos. En CIPCA hablamos de una triple crisis: alimentaria, energética y ambiental<sup>2</sup>. Sin

2 Ver Bishelly Elías y Rossmarý Jaldin (2008) *Análisis de Coyuntura*. Octubre.

que nos olvidemos de un nuevo factor que se ha desencadenado en los mercados bursátiles, como la crisis financiera de los Estados Unidos, que ha provocado la restricción de créditos y la desaceleración en muchas de las economías de América Latina. En los Estados Unidos y la Unión Europea se habla de una posible recesión. La proyección de crecimiento económico para el 2009, según el FMI:

| <b>Cuadro I</b><br><b>Proyección de crecimiento económico 2009</b> |            |
|--------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>País</b>                                                        | <b>PIB</b> |
| Alemania                                                           | 0,002%     |
| Reino Unido                                                        | -0,12%     |
| Francia                                                            | 0,15%      |
| España                                                             | -0,24%     |
| Italia                                                             | -0,24%     |
| Japón                                                              | 0,46%      |
| Estados Unidos                                                     | 0,05%      |
| China                                                              | 9,25%      |
| México                                                             | 1,80%      |
| Brasil                                                             | -3,50%     |
| Argentina                                                          | -3,60%     |

**Fuente:** British Broadcasting Corporation, BBC.

La crisis alimentaria nos ha llevado a reflexionar sobre la importancia del mercado agrícola en otros mercados, no solamente porque la población más vulnerable se dedica a este rubro, sino porque este mercado satisface una de las principales necesidades básicas de todos los seres humanos: el alimento. Prudencio (2008) dice que “el modelo económico neoliberal es

el verdadero causante de la crisis [...] Y parte de ese modelo que causa la crisis es la especulación financiera realizada a gran escala por las grandes compañías [...] Habiendo reconocido la fragilidad del mercado agrícola, nos preguntamos si en este contexto mundial, ¿las formas de producción y consumo, las políticas públicas aplicadas y el comercio internacional, pueden garantizarnos el alimento para la población mundial?”

## **Repasando las principales causas y consecuencias de la crisis mundial alimentaria**

Mucho se ha hablado ya de las principales causas de esta crisis, por lo que puntualizaremos en base a la bibliografía consultada<sup>3</sup> en algunas de ellas.

Los principales efectos que deben preocuparnos son:

**Más hambre y más desnutrición.** Las estimaciones provisionales de la FAO muestran que la cifra de personas que padecen hambre crónica el 2007 aumentó en 75 millones. Es probable que el 2008 se haya incrementado todavía más. Se ha revertido el avance en la disminución de la subnutrición, alcanzando los mismos niveles de hace una década<sup>4</sup>. Se deja de con-

---

3 Principalmente documentos de la FAO, RLC-FAO y documentos presentados en el Foro Rural Mundial (2008), en Bilbao.

4 FAO (2008) “Evaluación de la seguridad alimentaria y situación de la

## Cuadro 2

### Causas y consecuencias de la subida de precios agrícolas

| Causas                                                                       | Consecuencia                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Oferta de corto plazo</b>                                                 |                                                                                                               |
| Subida del precio del petróleo                                               | Aumento del precio de los fertilizantes<br>Aumento de los costos de producción                                |
| Producción de agro-combustibles                                              | Competencia por el uso de la tierra<br>Expectativa de menor producción de alimentos                           |
| Restricciones a la exportación de algunos países                             | Menor comercio mundial de alimentos                                                                           |
| <b>Elementos de oferta de mediano plazo</b>                                  |                                                                                                               |
| Dependencia al paquete tecnológico (semilla, insumos, maquinaria.)           | Mayores costos de producción<br>Rendimientos decrecientes<br>Dependencia a mayores montos de financiamiento   |
| Baja difusión de la I&D agrícola al medio ambiente                           | Rendimientos decrecientes                                                                                     |
| <b>Elementos de oferta estructurales</b>                                     |                                                                                                               |
| Dependencia en la comercialización a un pequeño grupo influyente de empresas | Poder del mercado y especulación<br>Mayor beneficio concentrado en pocas manos                                |
| Cambio climático / malas cosechas                                            | Disminución de reservas mundiales de alimentos<br>Menor disponibilidad de alimentos<br>Menor comercio mundial |

#### **Demanda de corto plazo**

|                                           |                                |
|-------------------------------------------|--------------------------------|
| Amenaza de producción de agrocombustibles | Mayor demanda de alimentos     |
| Aumento de la población mundial           |                                |
| cambio de los patrones de consumo         |                                |
| Migraciones                               |                                |
| Expectativas inflacionarias               | Mayor inflación - especulación |

#### **¿Coyunturales o estructurales?**

|                                                                             |                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Participación de capitales y mayor participación en la bolsa de commodities | Mayor volatilidad de los precios*<br>Mayor especulación |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|

**Nota\* :** La volatilidad de los precios es la variabilidad de los precios en un determinado tiempo. Los precios agrícolas siempre han sido fluctuantes, en los últimos meses es más. Esto se debe a que la expectativa de la gente es distinta; la volatilidad aumenta la incertidumbre de los precios futuros.

### **Estructurales**

|                                                                                |                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Envejecimiento de los agricultores                                             | Falta mano de obra                                                                                                                                                      |
| Migración de los jóvenes                                                       |                                                                                                                                                                         |
| Mandatos de pol. de apertura comercial                                         | Preponderancia de ciertos cultivos sobre otros                                                                                                                          |
| Políticas públicas que priorizaron los cultivos de exportación y agroindustria | (Oleaginosas versus cereales)<br>Preponderancia del mercado de exportación sobre el mercado interno.<br>Explotación de los recursos naturales y fronteras de producción |
| Falta de inversión en agricultura familiar y soberanía agroalimentaria         | Poca capacidad de adaptar a la población rural pobre como principal proveedor de alimentos.                                                                             |
| Poca inversión en I&D agrícola sostenible                                      |                                                                                                                                                                         |
| Ayuda alimentaria                                                              |                                                                                                                                                                         |
| Priorizar al dinero como la principal necesidad humana                         | Consumismo y visión de corto plazo de empresas y consumidores.                                                                                                          |

sumir productos de mayor valor nutritivo (más caros); por ejemplo, en el África muchas familias están sustituyendo el arroz por mijo.

**La menor capacidad de la población para acceder a los alimentos.** Debido a la falta de acceso, se esconde, especula o se favorece mercados para consumidores de mayor poder adquisitivo.

**Escasez de alimentos a niveles locales.** Aunque mundialmente los stocks de alimentos se están incrementando, hay ciertos países y en ellos determinadas regiones que debido a los fenómenos climáticos o la dependencia a las importaciones sufren por la escasez de alimentos. Ciertamente, este efecto puede estar localizado en ciertos países (en desarrollo), y en cierta población (pobres) de todos los países.

---

nutrición a escala mundial”, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 14-17 de octubre.

Comprar alimentos es cada vez más caro, por lo que las familias tienen que dedicarle una mayor proporción de su ingreso a comprar alimentos.

**Incertidumbre y especulación.** La atención que ha suscitado la crisis internacional, la falta de registro e información confiable de algunos países, el poder de negociación de algunas empresas e intermediarios, algunas políticas restrictivas, hace que se mantenga la incertidumbre en la población sobre la verdadera capacidad de abastecimiento de un país, y que las empresas con poder de mercado aprovechen para intentar obtener más ganancias. Los mercados de valores ahora han apostado a mercados reales, para la emisión de bonos continúan especulando e influyendo en el precio futuro de los alimentos y los combustibles.

**Conflictos por la tierra.** La tierra ha incrementado su valor puesto que ahora es un bien que tiene un nuevo costo de oportunidad, la tierra puede ser para cultivar alimentos y también para cultivar combustibles, los precios altos del petróleo, influye para que muchos países sigan invirtiendo e investigando en como generar mayor cantidad de agro-combustibles.

**Los afectados: países y personas.** Como lo demuestra la literatura (RLC-FAO, 2008), existen países más afectados que otros. Los países más afectados son los más dependientes a las importaciones de alimentos y combustible, ya que se aumenta la carga de la cuenta de importaciones y necesitan más dinero para mantener este nivel de importaciones. Del 2006/07 al 2007/08, la importación de alimentos ha pasado de 37

a 56%<sup>5</sup>. Aunque el intercambio comercial ha aumentado en menos 3%.

Los países que tienen mejores oportunidades son aquellos que puedan abastecer su mercado local y logren aprovechar los altos precios en sus exportaciones de combustible y alimentos. Gonzalo Flores de la FAO<sup>6</sup> muestra la posible gama de opciones:

| <b>Cuadro 3</b>                                                                           |                   |                |                     |                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------|---------------------|---------------------------------------------|
| <b>Categoría de países por origen de consumo</b>                                          |                   |                |                     |                                             |
| Categoría                                                                                 | Países            | Pobreza<br>(2) | Subnutrición<br>(3) | Capacidad<br>para importar<br>alimentos (4) |
| Importadores netos<br>de alimentos y de<br>energía                                        | Guatemala         | 60,2           | 22                  | -                                           |
|                                                                                           | Honduras          | 71,5           | 23                  | -                                           |
|                                                                                           | El Salvador       | 47,5           | 11                  | -                                           |
|                                                                                           | Nicaragua         | 69,3           | 27                  | -                                           |
|                                                                                           | Panamá            | 30,8           | 23                  | ++                                          |
|                                                                                           | R. Dominicana     | 44,5           | 29                  | -                                           |
|                                                                                           | Países del Caribe |                |                     | ++                                          |
| Importadores netos<br>de alimentos y<br>exportadores netos<br>de energía y/o<br>minerales | México            | 31,7           | 5                   | ++                                          |
|                                                                                           | Bolivia           | 63,7           | 23                  | +                                           |
|                                                                                           | Venezuela         | 30,2           | 18                  | ++                                          |
|                                                                                           | Colombia          | 46,8           | 13                  | +                                           |
|                                                                                           | Ecuador           | 39,9           | 6                   | +                                           |
|                                                                                           | Perú              | 44,5           | 12                  | +                                           |
|                                                                                           | Chile             | 13,7           | 3                   | ++                                          |
| Exportadores netos<br>alimentos y energía                                                 | Argentina         | 21,0           | 3                   | ++                                          |
| Exportadores netos<br>de alimentos e<br>importadores netos                                | Brasil            | 33,3           | 7                   | +                                           |
|                                                                                           | Costa Rica        | 19,0           | 5                   | ++                                          |
|                                                                                           | Paraguay          | 60,5           | 15                  | +                                           |
|                                                                                           | Uruguay           | 18,5           | menor a 2,5         | +                                           |

**Fuente:** Gonzalo Flores. FAO. 2008.

5 Kostas Stamouslis (2008) *Perspectivas respecto al elevado precio de los alimentos y la seguridad alimentaria*, Foro Rural Mundial, FAO.

6 Seminario “Situación alimentaria y política agraria en Bolivia”, en [www.realidad.agraria.cipca.org.bo](http://www.realidad.agraria.cipca.org.bo)

De igual manera, los efectos en las personas muestra que habrá unas más afectadas que otras. Las más afectadas serán las familias de bajos ingresos, que tienen salarios fijos y destinan una mayor cantidad de sus ingresos a la compra de alimentos. De igual manera, aquellas que son más dependientes de los recursos naturales, cuyos ingresos dependen de ellos y sufren por los factores climáticos, así como las familias sin tierra o con poca tierra para cultivarla.

La FAO muestra que los más pobres de los pobres, en áreas urbanas y rurales de los países en desarrollo, los hogares encabezados por mujeres y los hogares sin tierra, son los más afectados. Se perjudicarán principalmente las mujeres rurales, por su limitado acceso a la tierra, al crédito y al mercado.

La población más beneficiada será aquella que accede al mercado con buenos precios, en cantidad y calidad, y que además compra pocos alimentos.

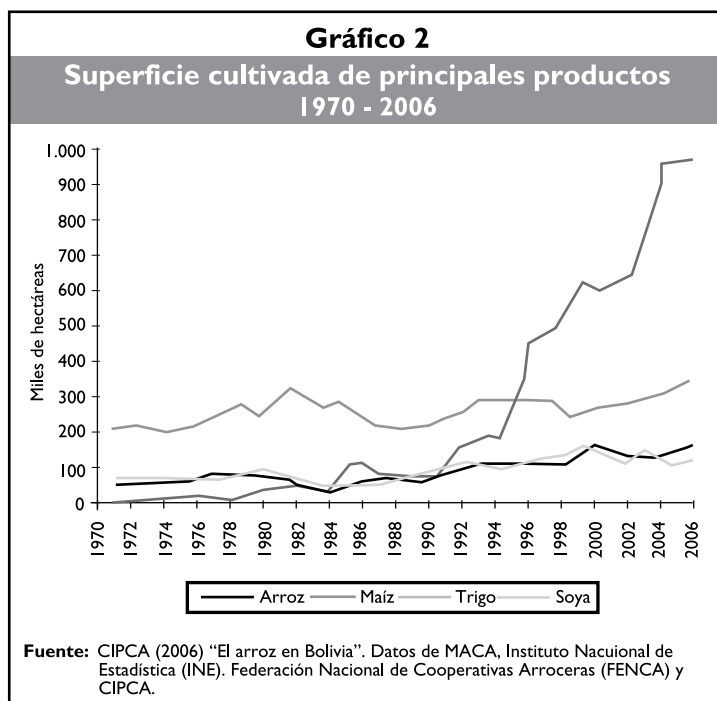
## **¿Qué sucede en Bolivia?**

Bolivia vive un proceso social y político de características históricas e interés mundial. Una nueva Constitución Política del Estado está dando otra forma al país y el gobierno de Evo Morales intenta construir un modelo de desarrollo distinto, priorizando en la agenda política algunos temas (tierra, participación social, descentralización administrativa).

Bolivia todavía no está considerando el contexto mundial en su verdadera dimensión, y tiene condiciones estructurales desfavorables —pobreza, desigual-

dad, bajo aparato productivo, mercado liberalizado—, por lo que los efectos, si no hay una adecuada intervención política, pueden ser muy desfavorables. Hay varios datos y autores que nos permiten decir esto:

**Políticas públicas que priorizaron cultivos de exportación y agroindustria.** Estas políticas, como el plan de tierras bajas del este y el subsiguiente cambio en la superficie cultivada, han dado prioridad a cultivos de exportación, estancando los productos destinados al consumo interno (Gráfico 2).



**Bolivia y su apertura comercial.** La política de apertura comercial de Bolivia, que data de 1985, no ha

tenido efectos positivos en el sector campesino e indígena. Según Pérez<sup>7</sup> “El PAE [Plan de Ajuste Estructural], a través de la apertura comercial y de liberalización de precios, determinó cambios importantes en la producción, el consumo, el empleo y los ingresos del sector campesino andino... [con] una concentración de los efectos negativa de la apertura comercial en amplios estratos tradicionales, ubicados esencialmente en las tierras altas (altiplano) y en los valles interandinos (secos), donde se sobrevive a la crisis a costa de una explotación extrema de la fuerza de trabajo”.

**Bolivia y su inversión en desarrollo rural.** Bolivia no ha priorizado el desarrollo rural en la agenda política, los gastos o inversiones en desarrollo rural representaban el año 2001 el 4% del Presupuesto General de la Nación; el año 2007 se ha incrementado a 9%, pero la inversión en agricultura apenas llega al 2% del total del Presupuesto.

| <p><b>Cuadro 4</b></p> <p><b>Inversión estatal en desarrollo rural</b></p> <p>(En millones de bolivianos)</p> |           |           |           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Sector público                                                                                                | 2001      | 2003      | 2005      | 2007(p)   |
| Inversión en desarrollo rural                                                                                 | 1.713     | 2.277     | 3.075     | 6.030     |
| Presupuesto ejecutado                                                                                         | 38.484    | 44.060    | 55.364    | 65.052    |
| <b>Porcentaje</b>                                                                                             | <b>4%</b> | <b>5%</b> | <b>6%</b> | <b>9%</b> |
| <b>Fuente:</b> Ministerio de Hacienda (2008).                                                                 |           |           |           |           |

7 Mamerto Perez Luna (2003) *Apertura comercial y sector agrícola campesino*, CEDLA, p. 111.

**Pobreza y desigualdad.** De acuerdo a la Unidad de Análisis de Políticas Económicas, UDAPE (Censo 2001), teniendo una línea baja, la pobreza afecta al 56% de la población, y con una línea alta, al 71%. La indigencia o pobreza extrema alcanza al 40%.

**Migración de los jóvenes** (dos millones y medio a la Argentina, medio millón a los Estados Unidos, y un millón a España) **y envejecimiento de los agricultores**, son otros dos factores que influyen en el problema.

### **Efectos en la economía boliviana: inflación**

En Bolivia, debido a los fenómenos climáticos (El Niño y La Niña), el desabastecimiento de diesel y la falta de inversión productiva, se ha reducido la producción agrícola y se han incrementado los precios, así como las expectativas inflacionarias, a la par de los precios internacionales<sup>8</sup>. En Bolivia hubo una subida de precios por presiones internas, reflejada en el incremento de la inflación del 2006 al 2007, y más tardíamente por presiones externas (Elías y Jaldín, 2008).

Concluyó de nuevo con Pérez (2008) que “la actual situación alimentaria del país no es resultado exclusivo de una coyuntura que se inicia el 2007 (o el 2000), menos de factores externos, sino que interviene acti-

---

8 Para Mamerto Pérez (2008), este incremento de los precios en Bolivia (2007-2008) se debe a fenómenos climáticos, al aumento de la demanda y al estancamiento en el aparato productivo, antes que a un efecto de los precios internacionales; para el CEDIB (2008), antes también que a los precios internacionales, se debe principalmente a la especulación de unas pocas empresas.

| <p><b>Cuadro 5</b></p> <p><b>Inflación 2006 - 2007 e inflación esperada</b></p> <p><b>2008 - 2009</b></p> |      |      |          |      |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|----------|------|------|
| AÑO                                                                                                       | 2006 | 2007 | 1 - 2008 | 2008 | 2009 |
| Inflación                                                                                                 | 4,95 | 11,7 | 8,8      | 12   | 9    |
| Inflación de alimentos                                                                                    | 6,78 | 19,4 | 27,3     |      |      |

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE).

vamente la calidad del aparato productivo del sector agroalimentario, luego de dos décadas de liberalización comercial”.

### ¿Quiénes son en Bolivia los más afectados?

La población más afectada en Bolivia es la pobre urbana y la que tiene salarios fijos; los posibles ganadores pueden ser intermediarios y empresas con mayor poder de negociación en el mercado. Los productores especializados pueden ser ganadores de alto riesgo. A pesar de obtener beneficios económicos —aunque no tan grandes debido a la subida de los costos de los insumos por su escasez— pueden provocar costos sociales, como la disminución de productos para consumo local, y costos ambientales, como la explotación indiscriminada de los recursos naturales.

Los pequeños productores, sin embargo, no son ganadores netos de esta coyuntura. Nuestros estudios<sup>9</sup> dicen que “Es importante considerar que el sistema

9 Tom Pellens y Bishelly Elías (2008) *La subida de los precios agrícolas y su efecto para los productores campesinos*, en Notas 219. CIPCA.

de generación de ingresos de la familia rural campesina es bastante complejo, por lo que resulta difícil generalizar que ‘el pequeño productor’ es un ganador o perdedor neto. La familia campesina tiene una economía diversificada, entonces, la subida del precio de un(os) cultivo(s) no necesariamente tendrá un fuerte impacto en el total de sus ingresos. Por otro lado, el grado de comercialización o de autoconsumo de la producción agrícola varía de una familia a otra; por lo que el impacto de los precios no les afectará en la misma medida. Y, no debemos dejar de considerar que las fuertes interrelaciones rural-urbanas de la familia extensa convierten a menudo al productor rural también en consumidor urbano. [...] En conclusión, una nueva tendencia al alza de los precios agrícolas puede crear un ambiente favorable para los productores campesinos bolivianos, impactando positivamente sus ingresos agrícolas. Sin embargo, no es cierto que los pequeños productores sean ganadores netos de esta tendencia en cualquier contexto. El efecto positivo dependerá de su capacidad de apropiarse de la subida, de presentar excedentes productivos al mercado en momentos de altos precios y de su dependencia de los mercados para conseguir su seguridad alimentaria”.

En general, se puede decir de los pequeños productores que en la medida que han construido bases económicas sólidas, diversificadas y con rubros perennes (agrícolas, pecuarias, agroforestales, pesca, caza), parte vinculada al mercado nacional e internacional, tienen y tendrán mayor capacidad de resistir y adaptarse a

cambios como los que se vienen con la denominada crisis alimentaria.

### **¿Qué ha hecho el gobierno boliviano?**

Para evitar la subida de los precios, el gobierno boliviano ha aplicado políticas de corto plazo. A pesar de que se habla de un nuevo modelo económico, social y comunitario, muchas de estas políticas están amparadas en el Decreto Supremo 21060<sup>10</sup>, dictado en 1985, y en políticas recomendadas por organismos multilaterales.

Para mejorar la capacidad de pago, se han incrementado los salarios en 10%. Para abastecer el mercado interno, se han aplicado políticas arancelarias, como la restricción de exportaciones de algunos productos y la disminución de aranceles a la importación de los mismos. Por otro lado, el gobierno ha asumido su papel de planificador y ejecutor a través de su participación en el mercado, principalmente para beneficiar al consumidor. Así, por ejemplo, a través del programa PL-480 se ha convertido en importador mayorista de harina y arroz; se ha declarado públicamente que se subsidia la harina y se tiene la propuesta de crear un subsidio a los precios de algunos alimentos. Esto, sin embargo, perjudica a los productores grandes y pequeños y desincentiva a producir.

---

10 “Se autoriza al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a efectuar importaciones, adquisiciones y a adoptar toda medida tendente a garantizar un normal abastecimiento de artículos de primera necesidad a precios competitivos.” Artículo 73, Decreto Supremo 21060. Bolivia.

Estas medidas han hecho que el sector agro-empresarial pugne con el gobierno y llegue inclusive a realizar paros y bloqueos. Algunos de estos decretos se emiten, se retiran, y/o se vuelven a poner, tal es el caso del aceite y el pollo, dejando en incertidumbre si la estrategia ante la inflación obedece a fines económicos o políticos.

De igual manera, el gobierno, con su llamada “revolución agraria rural y forestal”, ha empezado a participar de manera activa en la oferta de insumos y acopio de algunos productos agrícolas (soya, arroz, trigo). También ha generado un Fondo para la “reconstrucción, seguridad alimentaria y apoyo productivo”, destinado a pequeños productores, se están otorgando créditos a través del Banco de Desarrollo Productivo (BDP), y se han entregado tractores para la producción.

### **Los principales efectos de las políticas<sup>11</sup>**

**Mayor cantidad de recursos en áreas rurales.** A través de programas como la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), el Programa de Alianzas Rurales y el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria se han incrementado los recursos para la producción en el área rural.

**Mayor dependencia a las importaciones.** Las importaciones bolivianas de enero a junio de productos agrícolas como arroz (27.000 t), trigo (32.000 t), harina (112.000 t) y maíz (14.000 t), han duplicado

---

11 En base a Elías y Jaldín (2008).

| <b>Cuadro 6</b><br><b>Recursos de la Revolución Rural 2007 - 2008</b><br>(En dólares) |                   |                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------|
| NIVELES                                                                               | Gestión 2007      | Gestión 2008       |
| EMAPA                                                                                 | 23.800.000        | 113.200.000        |
| SEPA y empresas mixtas                                                                | 0                 | 1.802.136          |
| Apoyo y emprendimientos                                                               | 36.077.765        | 38.583.000         |
| <b>TOTAL</b>                                                                          | <b>59.877.765</b> | <b>153.585.136</b> |
| <b>Fuente:</b> Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.                       |                   |                    |

las importaciones correspondientes al mismo periodo del año pasado.

**El Estado participa como un actor en el mercado.** EMAPA otorga insumos a los productores (semillas, agroquímicos), compra la producción de arroz, maíz, trigo y soya, y luego vende estos productos en el mercado nacional e internacional.

El programa PL-480 importa agroquímicos, arroz, harina y maíz, y se han incrementado sus competencias; ahora, además, puede importar manteca para los panaderos, y telas para las fuerzas armadas. Asimismo, se dedica a la venta mayorista de estos bienes y puede proveer arroz a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional.

**Y no siempre de forma eficiente.** Para realizar estas actividades de importación, EMAPA y el PL-480 incurren en distintos costos, pero no se tiene información sobre los beneficios o costos de la realización de estas actividades. Por ejemplo, el PL-480 asume costos directos para disminuir el precio al consumidor.

Cada quintal de harina tiene un subsidio de 135 Bs<sup>12</sup>, y de enero a abril se han vendido 272 mil 456 quintales, aproximadamente, lo que significa un subsidio directo al consumo de 36 millones de bolivianos.

Si el principal interés del gobierno nacional fuese abastecer el mercado nacional con la producción, haría mayores esfuerzos por abastecer con semilla a la mayor cantidad de productores (para productos como arroz, maíz y trigo) y no solo a quienes trabajan con EMAPA.

**No se cuenta con información actualizada.** Se tienen dudas respecto a los datos que maneja el Ministerio de Desarrollo Rural y Medio ambiente. Por ejemplo, en el caso del arroz, para la campaña pasada se estimó una gran producción (335.000 t), sin considerar la falta de capacidad productiva del sector, ni la escasez de semilla del año pasado, con pérdidas de apenas el 15% por el fenómeno de La Niña, y estimando un déficit de consumo de arroz mínimo (7.570 t), pero que si fueran reales en este momento tendríamos superávit, porque de enero a junio se ha importado más del doble de esta cantidad (27.000 t).

Asimismo, el CEDLA cuestiona el incremento en la superficie cultivada, que se informó que tuvo un aumento de 400.000 hectáreas, cuando, durante el periodo 2004-2007, el incremento fue de sólo 55.000.

---

12 Precio Justo N° 8. Mayo del 2008.

## **¿Qué se hace y qué debe hacerse ahora en Bolivia?**

El gobierno nacional no reconoce suficientemente la crisis alimentaria, impidiendo que se le de mayor importancia a la inversión productiva.

El Estado, con empresas estatales como EMAPA, relega a los productores a ser proveedores, perdiendo éstos el interés en la comercialización o transformación, puesto que cuentan con un mercado seguro. Las formas de producción incentivadas desde las empresas estatales (semillas, tractor, agroquímicos) tiene la tendencia a generar monocultivos y degradar tierras cultivables. Son costos para el Estado: el subsidio a los precios al consumidor, los costos de transacción e información de las empresas estatales; y sin un adecuado control las empresas estatales podría haber grandes costos, sin beneficiar a la gran mayoría de pequeños productores.

Parte del sector productivo se encuentra endeudado, desconoce requisitos o no cuenta con las garantías para acceder al sistema crediticio, ni siquiera en la Banca de Fomento. Al no existir información oportuna, o no haber suficiente participación y consenso de los productores, se da cabida a la incertidumbre y la desconfianza.

A pesar de las medidas tomadas y la mayor cantidad de recursos destinados al área rural, no se ha logrado beneficiar al gran número de pequeños productores y organizaciones económicas productivas.

Rescato algunas recomendaciones que se propusieron para Bolivia en el seminario “Situación alimentaria y política agraria”<sup>13</sup>. Dice que es necesario y oportuno:

- i) Destacar en la política sectorial la prioridad de la agricultura de los pequeños productores, y que ésta sea asumida por los demás organismos del Estado (ministerios, prefecturas y gobiernos municipales), con capacidad institucional y recursos.
- ii) Priorizar medidas de largo plazo, según las políticas de desarrollo rural de Bolivia, y acompañarlas con acciones de corto plazo que guarden coherencia entre ellas.
- iii) Generar espacios de diálogo, tanto nacional como regional, para que las organizaciones de productores campesinos indígenas contribuyan con sus conocimientos y práctica al ajuste de los aspectos de las políticas públicas.
- iv) Estudiar la demanda de los productores para participar más activamente, incluso en los niveles de decisión, en las empresas promovidas y establecidas por el gobierno como es el caso de EMAPA y el BDP.
- v) Evaluar y ajustar el modelo de apoyo estatal a los productores, concertando con los actores (se habla de otorgar un papel regulador a EMAPA, y no mantener el de intermediario, pensando favorecer las iniciativas de los productores, por ejemplo a

---

13 Disponible en [www.realidad.agraria.cipca.org.bo](http://www.realidad.agraria.cipca.org.bo)

través del intercambio de productos entre regiones).

- vi) Fomentar el consumo de nuestros productos, y en algunos casos incentivar el consumo de variedades nativas ante el déficit de trigo.
- vii) Estudiar mecanismos para elevar la capacidad de compra de los sectores asalariados, sin tener que presionar necesariamente de manera continúa a los productores del campo.
- viii) Realizar un trabajo coordinado con los gobiernos municipales y las prefecturas para impulsar una mayor inversión en infraestructura productiva y la ejecución de planes y proyectos.
- xi) La política de seguridad y soberanía alimentaria debe considerar al conjunto de actores y el sostenimiento del sistema productivo, desde la provisión de la semilla hasta el consumo nacional.
- x) Generar condiciones institucionales, económicas y tecnológicas apropiadas para fomentar el cultivo y la comercialización de una variedad mayor de productos alimenticios que los existentes.
- xi) Apoyar a los productores y disponer de recursos y oportunidades para los rubros y variedades locales de base campesina indígena, tanto como para los rubros y las variedades introducidas, como las relacionadas con los agro-negocios.
- xii) Generar mecanismos de alerta temprana, prevención de riesgos y estudiar alternativas de seguros agropecuarios.
- xiii) Disponer de información confiable sobre la producción (censo agropecuario).

En la diversificación de rubros y variedades, en base a un número más amplio de productores, puede encontrarse una respuesta adecuada de alcance nacional para superar la posible crisis alimentaria, así como los problemas presentes y futuros que ya viene causando el cambio climático.

En este contexto, en CIPCA vemos que es oportuno invertir fuertemente en los pequeños productores, campesinos e indígenas, a tiempo que se garantiza el abastecimiento de alimentos en todo el país.

## **Contexto y futuro**

En un contexto global, es probable que Bolivia esté mejor preparada que otros países, aún más si se prioriza la inversión agrícola de los pequeños productores, aunque todavía en América Latina y el mundo se mantienen las causas estructurales de esta crisis.

La crisis alimentaria ha ayudado para que los países se den cuenta de su vulnerabilidad y riesgo ante la importación de los alimentos. Para el 2009 se estima que el comercio mundial de alimentos disminuirá<sup>14</sup>, aunque la producción mundial se incrementará.

La disminución del comercio mundial de alimentos, la crisis climática, el desabastecimiento energético, pueden provocar en algunos países que en el corto y mediano plazo se genere escasez de alimentos, dando pie a la especulación y el incremento de precios.

---

14 Perspectivas Alimentarias, octubre del 2008.

La preocupación mundial sigue siendo solo generar ganancias. Por ejemplo, cuando el precio del barril de petróleo empezó a bajar el tercer trimestre del 2008, como producto de la crisis financiera, los principales países productores de petróleo (OPEP) han decidido recortar la producción para mantener precios altos y mejores ganancias.

La crisis financiera de Estados Unidos y ahora global es la principal preocupación de los líderes mundiales, solamente Estados Unidos invertirá 700.000 millones de dólares. El Banco Mundial, para la crisis alimentaria, tiene previsto invertir 1.200 millones, y ha prestado ya 137 millones a 16 países.

Los países más liberales se encuentran aplicando políticas “estatistas” pero no para salvar aspectos básicos de la vida humana, sino para que la economía no se hunda. Los créditos otorgados sirven para mantener circulante en la población, para que la gente continúe comprado, y continúe el sistema.

Se podría creer que se ha roto la brecha entre izquierda o derecha por la intervención estatal en los mercados bursátiles. Sin embargo, cuando vemos el fin principal —rescatar y mantener la circulación del dinero, mantener indicadores económicos positivos—, resulta ser que se utilizan instrumentos de salvación solo para quienes quieren engordar más<sup>15</sup>.

El mercado agrícola, así como algunos otros mercados básicos, no puede estar sujeto a rumores, ni

---

15 Según CNN, parte de estos recursos de salvación son para incrementar salarios y bonificaciones a directivos de los bancos.

debe buscar beneficios grandes ni rápidos e inseguros. Aprendamos algo de esta crisis financiera: no se está jugando en cualquier mercado, sino con los alimentos de la población mundial, y de ellos depende la vida misma. Es un mercado en el que al menos los precios a futuro deben regularse.

En este contexto mundial ya ha pasado la discusión sobre si el Estado debe intervenir en la economía, subsidiando e inyectando recursos, tal como lo está haciendo ahora en muchos países del primer mundo afectados por la crisis financiera. La pregunta ahora es: ¿en qué sectores debe intervenir? Por su lado —en este contexto mundial—: ¿es realmente vital que los Estados otorguen recursos para mantener los bancos, o debería hacerlo en los bienes básicos para la vida misma?

Es urgente que los países se preparen para el largo plazo, teniendo en cuenta que sus empresarios pueden vivir sin grandes utilidades, pero no pueden hacerlo sin alimentos o recursos como el agua o el aire limpio, o la energía.

Los países tienen que decidir cómo van a dar mayores alimentos y energía a su población. Muchos países, presionados por sus empresas, pueden tomar la vía del crecimiento, o la vía rápida (inversión en paquete tecnológico: insumos agroquímicos, semillas), para garantizar el consumo de alimentos y energía en el corto plazo, pero no para las generaciones futuras.

Por tanto, es imprescindible que se plantee a nivel global el sostenimiento ecológico, social y económico

de los sistemas alimentarios, “para evitar una nueva revolución verde que simplemente traslade el problema a los próximos años”<sup>16</sup> (Quedraogo).

El contexto mundial es oportuno para que se replantee el sistema alimentario mundial y las formas de comercio del mismo, reconociendo el carácter de bien básico de la alimentación, y que se evite la especulación en este mercado.

Países con grandes déficit alimentarios y energéticos tendrán que acercarse a otros. En este intercambio de alimentos debe primar la solidaridad sobre el negocio, mejorando y fortaleciendo las relaciones entre Estado y productores.

Por tratarse de una necesidad humana, básica y permanente, debe preocupar mundialmente tanto la cobertura de alimentos y el acceso de la población a éstos, como el futuro desarrollo de la producción agrícola, evitando concentraciones de mercado, especulación, y que por intereses económicos de unas cuantas empresas provoquen hambruna.

En ese marco, si en verdad se quiere lograr el principal objetivo del milenio, que es erradicar la pobreza extrema y el hambre, los gobiernos y los organismos internacionales deben dedicar su atención, durante un decenio, a la agricultura familiar sostenible, a cargo de los productores rurales.

---

16 Ibrahim Quedraogo. INADES.



# Índice

|                           |          |
|---------------------------|----------|
| <b>Presentación .....</b> | <b>v</b> |
|---------------------------|----------|

## **PRIMERA PARTE**

|                                                                                       |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Teorías del desarrollo,<br/>Postneoliberalismo cambios<br/>o continuidad .....</b> | <b>1</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------|

|                                                                                                                                               |   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| América Latina: ¿Es posible<br>una reconstrucción del Estado<br>y de una política nacional para<br>el desarrollo?<br><i>Wilson Cano</i> ..... | 7 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|

|                                                                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Estrategias alternativas de<br>desarrollo y construcción de<br>nuevos bloques de poder en<br>América Latina<br><i>Arturo Guillén</i> ..... | 57 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La agenda del desarrollo en<br>América Latina bajo las<br>condiciones de la crisis<br>económica-financiera global<br><i>Gregorio Vidal</i> ..... | 77 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## SEGUNDA PARTE

|                                                                                                                                      |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Crisis del neoliberalismo y el nuevo rol del Estado (Recursos naturales, transnacionales y procesos de nacionalización)</b> ..... | <b>103</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

|                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tras la crisis del sistema y los desastres de la política neoliberal: ¿Nuevo paradigma de desarrollo? |     |
| <i>Julio Gamero</i> .....                                                                             | 109 |

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| Industrias extractivas en América Latina |     |
| <i>Javier Aroca Medina</i> .....         | 137 |

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Extracción de recursos y persistencia neoliberal en la Argentina “progresista” |     |
| <i>Ricardo Ortíz</i> .....                                                     | 179 |

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| El Estado ecuatoriano en los albores del postneoliberalismo |     |
| <i>Julio Oleas Montalvo</i> .....                           | 219 |

## TERCERA PARTE

|                                                                                                                              |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Economías primario<br/>exportadoras, industrialización,<br/>empleo y crisis alimentaria .....</b>                         | <b>255</b>  |
| <br>Nueva vulnerabilidad<br>financiero-comercial<br><i>Julio Sevarés</i> .....                                               | <br><br>261 |
| <br>Industrialización y empleo:<br>Los desafíos de la política<br>pública en Bolivia<br><i>Silvia Escóbar de Pabón</i> ..... | <br><br>295 |
| <br>Crisis alimentaria mundial,<br>¿ha pasado ya peor?<br><i>Bishelly Elías</i> .....                                        | <br><br>319 |

Este libro se terminó de  
imprimir en julio de 2009  
en los talleres de Weinberg S.R.L.  
c. Conchitas 550 • Tels. 249 1411 • 249 0505



Casi con el inicio del nuevo siglo, las voces y movilizaciones contrarias a las políticas promovidas por el Consenso de Washington fueron creciendo y fortaleciéndose en el espacio público. Estas políticas, cuyo diseño y aplicación fueron ejecutadas en los países en desarrollo bajo un halo “académico” y el entusiasmo liberal que acompaña a los buenos negocios, permitieron una recuperación de las tasas de ganancia del capital a través de la presencia directa de las transnacionales en la explotación de los recursos productivos de estos países, acompañadas consecuentemente por la creciente precariedad y desprotección de la fuerza de trabajo.

La reacción de descontento creciente de las poblaciones pobres frente a la falta de resultados respecto de su bienestar, politizó nuevamente a trabajadores urbanos y rurales, quienes se movilaron y demandaron cambios en la economía y la política, lo que generó una crisis sociopolítica en varios países, como una expresión de la deslegitimación de las políticas neoliberales que mostraban mucha modernidad, pero escasa incidencia en la pobreza, la desigualdad social y la concentración de poder económico y político.

En este escenario, fueron gobiernos de corte popular con tendencias neo-estatistas los que se constituyeron en la alternativa para responder a la crisis. De esta manera, una retórica crítica frente a las políticas neoliberales, el diseño de propuestas para transformar los sistemas políticos en democracias participativas y directas, una mayor participación estatal en sectores estratégicos fueron las plataformas electorales para que gobiernos como los de Evo Morales en Bolivia, Lula da Silva en Brasil, Correa en Ecuador, asuman el poder vía elecciones.

Transcurrido un lapso importante de la presencia de estos gobiernos en la región, es viable realizar una valoración de los alcances y los límites de sus acciones y su performance político en un escenario ya calificado como “postneoliberalismo”.

