



Temas de

Economía

Mundial



**CIEM**  
Centro de Investigaciones  
de la Economía Mundial

35 Aniversario del CIEM

Nueva Época II

No. 26 / Septiembre 2014

LA HABANA, CUBA

**Temas de Economía Mundial  
2014**

**Consejo de Redacción**

Ramón Pichs Madruga, Director  
Jourdy James Heredia, Subdirectora  
Jonathán Quirós Santos, Coordinador

**Edición**

Faustino Cobarrubia Gómez

**Miembros Internos**

Gladys Hernández Pedraza  
Faustino Cobarrubia Gómez  
José Luis Rodríguez García  
Mariano Bullón Méndez

**Miembros externos**

Elena Álvarez, Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Cuba  
Juan Luis Martín, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA),  
Cuba

Rolando Ruiz, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba  
Orlando Caputo, Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y  
Sociedad (CETES), Chile

Jayme Estay, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México

**Diseño y distribución**

Enrique Ramírez Sánchez  
Samira Suárez Hernández  
Surama Izquierdo Casanova

**Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)**

**Calle 22 No. 309 entre 3ra y 5ta Avenida, Miramar,**

**Habana 13, C.P. 11 300, Cuba**

**Teléfonos: (537) 209-2969 y 209-4443**

**Fax: (537) 204-2507**

**Dirección Electrónica: [temas@ciem.cu](mailto:temas@ciem.cu)**

*Esta revista ha sido inscrita en el Registro Nacional de Publicaciones Seriadas con el No. 2173, Folio 125, Tomo III, y en el Sistema de Certificación de Publicaciones Seriadas Científico-Tecnológicas del CITMA, con el código 0725308. Para consulta de números anteriores de esta revista, buscar en el sitio web del CIEM: <http://www.ciem.cu>*

## CONVOCATORIA POR EL XXXV ANIVERSARIO DEL CIEM

Estimados lectores:

El número 26 de la revista "Temas de Economía Mundial" se publica en el marco de las actividades que se realizan en conmemoración del **XXXV aniversario de la fundación del CIEM**.

Aprovechamos la ocasión para comunicarles que la actividad central por este nuevo aniversario se realizará los días 17 al 19 de noviembre de 2014, junto al **XXXII Ciclo de Conferencias sobre Economía Mundial**.

Se invita a todos los lectores de esta revista que estudien o investiguen acerca de las tendencias de la economía mundial a presentar ensayos breves acerca de algunos de sus temas de investigación. Un grupo de trabajos seleccionados serán publicados en un número especial de la revista a inicios de 2015, y sus autores recibirán un diploma acreditativo. Algunos de estos trabajos podrían ser presentados por sus autores en reuniones del Grupo Nacional de Colaboradores del CIEM en el 2015, lo que se coordinaría oportunamente.

### Bases para la presentación de los ensayos:

- **Alcance:** Trabajos no publicados con anterioridad, referidos a temas de economía mundial y su evolución en los últimos 35 años. Pueden ser también trabajos referidos a períodos más recientes o a la coyuntura actual.
- **Extensión:** Entre 6 y 10 páginas (tamaño carta, con márgenes standard, en letra Arial 12, a un solo espacio), incluyendo gráficos, tablas, anexos y referencias bibliográficas.
- **Idioma:** Español.
- **Formato de entrega:** Versiones electrónicas (en Word).
- **Datos del autor solicitados:**
  - Nombre y apellidos, institución, dirección, teléfono y correo electrónico.
  - Breve nota acerca de sus vínculos anteriores con el CIEM y/o su conocimiento previo acerca del trabajo del Centro (hasta 300 palabras).
- **Fecha límite de entrega de los trabajos:** 19 de noviembre 2014.
- **Dirección electrónica para los envíos:** [direccion@ciem.cu](mailto:direccion@ciem.cu)
- **Notificación de trabajos seleccionados:** 30 de diciembre de 2014.

Dirección del CIEM

<b>INDICE</b>	<b>Páginas</b>
<b>Ciencia, tecnología y economía mundial: una mirada a los últimos 60 años.....</b>	<b>1</b>
Lic. Guillermo L. Andrés Alpízar	
<b>Los mega-acuerdos: ¿oportunidad o amenaza?.....</b>	<b>16</b>
Dr. Mariano Bullón Méndez	
<b>Los mercados de divisas: sus características e impacto en la economía.....</b>	<b>35</b>
Lic. Francisco Soberón Valdés	
<b>La ciencia del cambio climático desde la perspectiva del IPCC 2014.....</b>	<b>47</b>
Dr. Ramón Pichs Madruga	
<b>Evolución de las ideas de CEPAL sobre el desarrollo agrícola.....</b>	<b>63</b>
Dra. Zoe Medina Valdés y Lic. Yasmani Yanes Covas	
<b>Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresa en la ámbito del desarrollo en América Latina.....</b>	<b>83</b>
Dra. Martha L. Bayón Sosa	
<b>La crisis de la deuda argentina y los fondos buitres.....</b>	<b>99</b>
Msc Gladys Cecilia Hernández Pedraza	
<b>El intervencionismo estatal en la banca: Brasil en el contexto latinoamericano. ....</b>	<b>114</b>
Lic. Reynaldo Senra Hodelín	
<b>Transformaciones económicas y sociales en Bolivia. Un referente para los procesos de cambio en América Latina.....</b>	<b>132</b>
Msc. José Ángel Pérez García	
<b>Sudáfrica: situación económica y social.....</b>	<b>145</b>
Dra. Blanca Munster Infante	
<b>Comentarios acerca del Cuaderno de Pensamiento Crítico sobre “economía verde.” .....</b>	<b>156</b>
Dr. Ramón Pichs Madruga	

# 1

## **Ciencia, tecnología y economía mundial: una mirada a los últimos 60 años.**

**Lic. Guillermo L. Andrés Alpízar**  
**Investigador del CIEM**

### **RESUMEN**

En este trabajo se hace un recorrido por los últimos 60 años del desarrollo de la ciencia y la tecnología, a partir de su vínculo con algunas de las leyes inherentes al funcionamiento de la sociedad capitalista y la relación dialéctica que se establece entre el desarrollo y el subdesarrollo. Para ello se desarrollan varios acápites, incorporando las siguientes temáticas: la geopolítica de la ciencia y la tecnología a partir de la Segunda Guerra Mundial, la evolución de las contradicciones interimperialistas y el rol de los países subdesarrollados; las transformaciones en la economía mundial a partir de los años 70; la hegemonía del capital y el nuevo papel del conocimiento; y el afianzamiento en las últimas décadas de la concentración, privatización, mercantilización, y transnacionalización de la ciencia y la tecnología.

### **ABSTRACT**

This paper presents an overview through the past 60 years the development of science and technology, from its link with some of the laws inherent to the functioning of capitalist society and the dialectical relationship established between development and underdevelopment. To do this, various sections are developed incorporating the following topics: the geopolitics of science and technology from World War II, the evolution of inter-imperialist contradictions and the role of developing countries; transformations in the global economy since the 70s; the hegemony of capital and the new role of knowledge; and the strengthening in recent decades of concentration, privatization, marketization, and transnationalization of science and technology.

### **Introducción**

Samir Amín, el reconocido economista de origen egipcio, en el prólogo del libro *Deslegitimar el capitalismo. Reconstruir la esperanza*, señala que “el capitalismo ha inaugurado un nuevo sistema de organización de la vida social articulado alrededor del dominio de lo económico. El resto de las dimensiones de la vida social quedan sometidas, pues, a las exigencias de la expansión económica” (Houtart, 2008).

De esa realidad ya se habían percatado Marx y Engels cuando en el Manifiesto Comunista resaltaron que “la burguesía despojó de su halo de santidad a todas las actividades contempladas hasta entonces con piadoso temor como venerables, convirtiendo en sus sirvientes a sueldo al médico, al jurista, al cura,

al poeta y al hombre de ciencia” (Marx y Engels, 2008). Ello refleja que bajo la égida del capitalismo, la ciencia y la tecnología no escapan a la acción de las leyes que rigen el funcionamiento de dicho sistema, a pesar de que algunos las hayan considerado como alternativas para superar las profundas contradicciones que este alberga en su seno. A su vez, para garantizar su propio funcionamiento, el sistema es dependiente de la continua generación de conocimientos que le permitan ampliar la frontera tecnológica, y con ella, las posibilidades para expandir la productividad del trabajo.

A ello se suma, el papel central de los aportes de la ciencia y la tecnología para enfrentar a la competencia, una idea que no debe limitarse solo al ámbito empresarial, sino a otras esferas de la vida cotidiana, como la propia política. Al respecto Mario Albornoz (2001) aclara que “la ciencia moderna es inseparable de la política porque, en última instancia es un instrumento de poder, y porque más recientemente se ha convertido en uno de los ejes sobre los que se transforma la estructura social”.

Es precisamente dentro del marco histórico de los últimos sesenta años, que se desenvuelve este trabajo. Particularmente resulta importante destacar como el proceso central que va a determinar la evolución de la ciencia y la tecnología durante todo este período a la Tercera Revolución Industrial, llamada también Revolución Científico-Tecnológica. Como señalan varios autores, es bajo su influencia que se acelera la aplicación de los adelantos científico-tecnológicos, se cambia el patrón de acumulación capitalista, aumenta el papel de la esfera de los servicios y las tecnologías de la información y las comunicaciones alcanzan niveles nunca antes vistos en la vida socioeconómica de las principales naciones capitalistas<sup>1</sup> aunque también ocurre una increíble ampliación de las asimetrías que separan a estos países de aquellos que resultan, en el mejor de los casos, receptores parciales y pasivos de los logros que se van obteniendo (Sánchez R., 2009 y Fernández, 2002).

Resultaría entonces necesario analizar, cuáles han sido los principales vínculos entre los procesos de cambio tecnológico y la evolución de la economía mundial, así como la relación dialéctica que se establece entre el desarrollo y el subdesarrollo, los avances científico-tecnológicos y la expresión concreta de las leyes inherentes al funcionamiento de la sociedad capitalista.

### **Geopolítica de la ciencia y la tecnología en los años 50.**

El fin de la segunda Guerra Mundial marcó el inicio de una nueva etapa en la historia de la humanidad. El repudio a las atrocidades de la guerra, conllevó al establecimiento de nuevas instituciones en el ámbito político para garantizar la paz en el futuro. Sin embargo, las confrontaciones en el teatro de operaciones militares apenas fueron sustituidas por un nuevo escenario bélico: La Guerra Fría.

Bajo esta coyuntura, las bombas y los ejércitos seguirían siendo protagonistas, pero en vez de aplastar las ciudades con su fuerza destructiva, continuarían un

---

<sup>1</sup> En este punto es necesario señalar que algunas economías emergentes han logrado grandes avances también en cuanto a su desarrollo tecnocientífico, y que las desigualdades en el acceso a los resultados de la ciencia y la tecnología se expresan inclusive en el interior de los países desarrollados.

proceso de desarrollo continuo, en un ejercicio intimidatorio que acompañaría la evolución del mundo en las décadas siguientes. Frente a la magnitud del adversario, se empleó todo el arsenal de inventos que el ser humano, en su infinita capacidad de crear para destruir, había sido capaz de concebir.

Estados Unidos ya había conseguido el arma atómica, y la utilizó sobre las indefensas ciudades de Hiroshima, el 6 de agosto de 1945, y sobre Nagasaki, tres días más tarde. La cantidad de estas bombas disponibles iría creciendo con el tiempo, poniendo de relieve el carácter dual y contradictorio de la ciencia y la tecnología: mientras que por un lado poseen la capacidad de satisfacer las necesidades del ser humano y elevar su nivel de vida, por otro lado, tienen la capacidad para poner fin a la existencia de la especie.

Para alcanzar el referido logro macabro de la tecnología, fue necesario emplear una cantidad enorme de recursos. La movilización realizada en torno al “Proyecto Manhattan”, que dio nacimiento a la bomba atómica, se convirtió en una referencia para lo que luego se ha conocido como “*Big Science*” o Megaciencia, cambiando por completo la concepción de escala para posteriores emprendimientos científicos. En dicho proyecto, fueron invertidos cerca de 2 mil millones de dólares, empleando a más de 125 mil científicos e involucrados más de diez centros de investigación (Kukso, 2010).

En este terreno, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), tampoco se quedó atrás durante mucho tiempo. En agosto de 1949 se registró la primera detonación de una bomba atómica por parte de ese país. Otros países como China, Paquistán India o Israel, por diferentes medios, luego se incorporarían al club de los poseedores del arma nuclear.

Durante la Guerra Fría, la pugna entre las dos grandes superpotencias, impuso un modelo de ciencia e innovación tecnológica sustentado principalmente por el gasto militar<sup>2</sup>. Sin embargo, las formas concretas en que se realizó, marcó resultados muy distintos en ambos casos.

Por un lado, la URSS, a pesar de su indiscutible capacidad para generar desarrollo científico tecnológico (con énfasis en el ámbito militar) se fue retrasando en su capacidad para incorporarlo a la dinámica de la economía (difusión), lo cual le impedía cerrar el ciclo en el cual el nuevo conocimiento genera los recursos económicos para sostener la ampliación de su reproducción.

Por el otro, Estados Unidos fue creando importantes sinergias entre los desarrollos tecnológicos de corte militar y sus aplicaciones en el ámbito civil. En ello el sector privado desempeñó un rol de primer orden, con la conformación

---

<sup>2</sup> Acertadamente, Mario Fernández Font (1997) considera que “por muy lamentable que puedan resultar desde un punto de vista ético, e incluso económico, el patrón de desarrollo tecnológico apoyado en fines militares generó un avance significativo de la ciencia y la tecnología a escala universal, en especial en los últimos 50 años, siendo difícil suponer, no obstante su profunda irracionalidad, que otros objetivos de carácter civil hubiesen podido alinear la cantidad y calidad de los recursos que han dispuesto estas naciones como parte de los programas militares”. Para Claudio Katz “En la economía militar se concentran los mayores ejemplos de innovación contemporánea, y por esa razón, este sector sirve como ilustración de los rasgos del cambio tecnológico” (Katz, 1995).

paulatina de lo que el General Dwight Eisenhower, en su discurso de despedida como presidente de Estados Unidos, pronunciado en 1961, llamaría “Complejo Militar-Industrial”.

Este Complejo Militar Industrial, funciona sobre la base de una propiedad privada que opera con recursos gubernamentales sin reparar en costos y generando significativas ganancias que son absorbidas por la élite de poder estadounidense. Sin embargo, como señala Sánchez (2009), esto propicia que muchos de los inventos generados en el sector militar pasen luego al ámbito civil. Por ejemplo, las microondas fueron descubiertas en un submarino norteamericano que las usaba para detectar otros submarinos; el radar fue perfeccionado para ser usado por los aviones de combate; el láser tuvo una fase de experimentación militar en los años 50; los estudios de astrofísica y la astronáutica, al igual que la tecnología espacial, se iniciaron en Estados Unidos con intenciones fundamentalmente militares.

Sin embargo la más relevante tecnología transferida del campo militar resultó ser la informática, cuyos avances actuales se deben a programas militares que se remontan a finales de los años 40. En este campo el ejemplo más destacado es Arpanet<sup>3</sup>, que surgió como un programa militar en 1968 cuando el Comando Aéreo Estratégico decidió diseminar estratégicamente en varios centros en el territorio estadounidense y no en uno sólo sus secretos nucleares contenidos en ordenadores, y la única forma de mantener en contacto permanente a esos ordenadores era por vía telefónica evolucionando el sistema con los años en lo que hoy conocemos como Internet. Esta herramienta se lanzó en 1981 al campo civil con apenas mil usuarios (la mayoría corporaciones), para universalizarse por todo el mundo a partir de 1995 (Sánchez C. , 2009).

La relevancia de las funciones militares en el desarrollo científico tecnológico<sup>4</sup> de Estados Unidos, se ha mantenido aún tras el fin de la Guerra Fría. En un trabajo publicado en la revista Nature, Weinberger revela que para 2011 el presupuesto de I+D del Pentágono casi duplicó los recursos de los cuales dispuso la Fundación Nacional de la Ciencia (National Science Foundation) (Weinberger, 2011).

### **Las contradicciones interimperialistas**

La confrontación entre las dos grandes superpotencias transcurrió en paralelo con la reconstrucción de Europa, que paulatinamente fue ampliando su influencia global en un período marcado por la expansión continua de la economía capitalista. A través del Plan Marshall<sup>5</sup>, promovido por Estados Unidos para apoyar a sus aliados, se movilaron más de 13 mil millones de dólares para asistir a dicha región devastada por la guerra.

---

<sup>3</sup> Es la antecesora de Internet. Al propósito señalado se añade también mantener las comunicaciones esenciales, aún en caso de guerra termonuclear.

<sup>4</sup> Tampoco puede negarse que el nivel actual de sofisticación al que ha llegado la industria militar dificulta la transferencia de aplicaciones hacia el sector civil.

<sup>5</sup> Este plan se aplicó entre 1947 y 1952. El mismísimo administrador de dicho programa de asistencia, Paul Hoffman, fue un incondicional promotor de la integración en región, concibiendo su potencial fortaleza socioeconómica como un instrumento para frenar la “amenaza” del comunismo.



Aunque indudablemente el grueso de los países de Europa Occidental brindó su apoyo a Estados Unidos frente a la URSS, ello no impidió que siguieran su propia dinámica de desarrollo en materia de ciencia y tecnología. En principio, los europeos priorizaron las creaciones tecnológicas propias diseñando políticas públicas que permitieron un despegue de esta esfera, incluyendo acciones que han sido y son concertadas a nivel comunitario.

De esta forma, las alianzas político-militares no se validaron de la misma forma en los parlamentos que en los mercados, donde continuó operando la lógica capitalista de la competencia, cada vez más internacionalizada, en la medida en que va creciendo la necesidad de ampliar las fronteras de la reproducción del capital. Es por ello que durante todo el período analizado, no puede perderse de vista que operan un conjunto de contradicciones interimperialistas que en materia de ciencia y tecnología, tienen su base tanto en el funcionamiento del propio sistema capitalista como en el carácter estratégico de la misma.

Por otro lado Japón, no obstante las grandes limitaciones y problemas iniciales que enfrentó como país, se empeñó en seguir su propia senda de desarrollo económico, proceso en el cual la participación del Estado resultó vital, y que le permitiría pasadas unas décadas, convertirse en la segunda potencia económica del planeta<sup>6</sup>.

Es precisamente en las grandes potencias capitalistas, capaces de destinar cuantiosos recursos para la investigación científica, donde paulatinamente se han ido produciendo los principales adelantos que dieron paso a la Revolución Científico-Tecnológica. En ello serían decisivos varios significativos pasos dados paulatinamente, entre ellos el gigantesco avance de la microelectrónica, como tecnología genérica que se difunde hacia las telecomunicaciones y la informática, así como hacia una nueva concepción energética y la obtención de nuevos materiales (Fernández, 2002).

### **Los países subdesarrollados**

El subdesarrollo de vastas regiones del planeta solo puede ser analizado a través del estudio del papel que han desempeñado estos países en el marco de las relaciones económicas internacionales capitalistas.

Como reconoce Osvaldo Sunkel (1973), siguiendo el enfoque teórico de la dependencia, el distanciamiento creciente entre países desarrollados y países subdesarrollados durante los últimos siglos no es, como implícitamente lo suponen las teorías convencionales del desarrollo, el resultado del hecho que la Revolución Industrial solo haya ocurrido en los primeros y no en los segundos. Por el contrario, el análisis histórico revela que la Revolución Industrial abarcó simultáneamente a ambos grupos de países, transformando radicalmente sus estructuras y creando, en los Centros, sistemas socioeconómicos capaces de generar y autosustentar un crecimiento dinámico, y sistemas dependientes en la Periferia. Este análisis, en su esencia, resulta igualmente válido en las actuales circunstancias.

---

<sup>6</sup> Solo en 2010 el PIB de ese país fue superado por el PIB de China, pasando a convertirse en la tercera economía del mundo.

Los procesos que condujeron al subdesarrollo de vastas regiones del planeta, cuya principal expresión en materia de conocimiento se expresa a partir de la dependencia científico-tecnológica persistente, tienen sus orígenes en las relaciones coloniales, aunque tras los procesos independentistas estas hayan adquirido nuevos matices, más a tono con las nuevas circunstancias.

Fue precisamente a partir de la llamada división internacional del trabajo que se conformó la “especialización” productiva de las colonias, cuyas ventajas comparativas –utilizando la expresión ricardiana- estaban concentradas fundamentalmente en el suministro de las materias primas y otros insumos que era imposible producir en las fábricas de las metrópolis, mientras que los territorios de ultramar debían consumir los bienes manufacturados provenientes de las potencias coloniales. Los flujos de inversiones extranjeras, contribuyeron y aún contribuyen a afianzar estos patrones de inserción internacional.

El caso de nuestra región puede ser ilustrativo. Según narra Eduardo Galeano en su libro *Las venas abiertas de América Latina*, “entre 1503 y 1660, llegaron al puerto de Sevilla 185 mil kilos de oro y 16 millones de kilos de plata. La plata transportada a España en poco más de un siglo y medio, excedía tres veces el total de las reservas europeas. Y esas cifras, cortas, no incluyen el contrabando”(Galeano, 2009). La región ha continuado reproduciendo hasta hoy dicho modelo de inserción internacional, predominando en muchos de sus países políticas extractivistas y la venta de recursos naturales con bajísimo nivel de elaboración tecnológica, al punto de que actualmente más de la mitad de las exportaciones latinoamericanas son productos básicos.

La otra dimensión de este asunto, ha sido la creación en los países subdesarrollados una mentalidad –y necesidad- consumidora de tecnología foránea, garantizando con ello un mercado permanente para las producciones de los países más desarrollados.

La combinación de los factores referidos ha tenido repercusiones bastantes desfavorables para los países subdesarrollados, al generar “círculos viciosos” que en el marco de una institucionalidad mundial que claramente beneficia a los países ricos, les impide dinamizar su desarrollo. Por ejemplo, pudiera citarse la tendencia que Raúl Prebisch denominó como “deterioro de los términos de intercambio”, en cuya base se encuentran los desiguales niveles de acceso a la tecnología para la producción de los bienes que luego serán objeto de comercio.

### **Las transformaciones en la economía mundial a partir de los años 70**

Como apunta el profesor Ernesto Molina, la prosperidad de la posguerra terminó en 1973-1974 con el shock petrolero, la subida de los precios, el aumento del desempleo, los desórdenes monetarios, la caída de la rentabilidad empresarial y el incremento de la capacidad productiva ociosa<sup>7</sup> (Molina, 2011).

---

<sup>7</sup> Sobre este escenario C. Freeman señaló que “casi cualquier ingeniero o científico estaría de acuerdo en que el potencial tecnológico para el aumento de la productividad nunca había sido tan alto (...) El descenso de la productividad, por lo tanto, no puede ser explicado de ninguna manera por el descenso en la tecnología” (Citado por Fernández, 2002).

Según Claudio Katz (1998), entre 1950 y 1973 la productividad media en la industria manufacturera de las naciones que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) subió al 5% anual, mientras que desde esa fecha hasta la actualidad el incremento cayó al 3,1% anual. Para la totalidad de la economía y no solo la industria, el aumento es aún menor. La productividad global subía al 1,8% anual hasta la Segunda Guerra Mundial, luego saltó al 2,8 % y desde 1973 ha bajado al 1%.

Es a partir de este momento, que la economía capitalista comienza a estremecerse producto de sus propias contradicciones. Para Osvaldo Martínez (2009), la explicación radica en la actuación de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, que desde finales de los años sesenta, comenzó a expresarse en una desaceleración en las tasas de crecimiento de la economía mundial. A su vez, Jorge Beinstein (2009), considera que en estas circunstancias se pone de manifiesto el arribo del capitalismo senil, el cual se hace acompañar de una crisis crónica donde la enorme capacidad industrial instalada crea condiciones estructurales de sobreproducción, las cuales obviamente solo pueden ser comprendidas a partir de las enormes potencialidades suministradas por la incorporación de la tecnología en condiciones de dominio de relaciones de producción capitalistas.

Frente a dicho panorama, se practicó una huída hacia adelante, en el sentido de que fueron empleados varios “recursos” que suavizaron las condiciones de estancamiento económico, postergando una gran crisis del capitalismo, pero al costo de hacerla mucho más intensa una vez desatada a partir del año 2008 (Martínez, 2009).

Uno de estos recursos, con implicaciones para todo el conjunto de la vida social, en los más variados rincones del planeta fue la implantación del modelo neoliberal. Bajo el influjo de la desregulación, el sistema comenzó a explotar ciertos nichos que permitían un incremento de las ganancias más allá del terreno de la producción mercantil, creando las condiciones para el florecimiento de la especulación financiera.

Con el surgimiento de de la ingeniería financiera, en un fértil escenario especulativo, se fueron creando un conjunto de instrumentos derivados que más allá de sus aplicaciones prácticas, han servido para lucrar en los mercados financieros y rentabilizar las operaciones de un capital ficticio<sup>8</sup> que opera la mayor parte del tiempo desconectado de la dinámica seguida por la economía real.

Este proceso de “financiarización” de la economía no hubiera sido posible en la magnitud en la que se ha dado<sup>9</sup>, sin el sustrato tecnológico que poco a poco han ido suministrando las tecnologías de la información y las comunicaciones, las cuales ofrecen los mercados financieros la posibilidad de realizar

---

<sup>8</sup> Se utiliza aquí en el sentido de denominar a aquellos activos financieros cuyo valor no se corresponde con ningún capital real. También puede considerarse como el capital en forma de títulos de valor, que proporcionan un ingreso a quien los posee (Eumed, s/f).

<sup>9</sup> Se hace necesario recordar que antes del estallido de la crisis, en 2007 se calculaba que existían derivados financieros por 600 millones de millones de dólares, es decir cerca de 12 veces el PIB mundial.

diariamente, en tiempo real, millones de transacciones entre los puntos más distantes del globo terráqueo.

La desregulación neoliberal, además, ejerció su influencia sobre el comercio y los mercados laborales, buscando mejorar las condiciones de acumulación del capital. Precisamente, en la búsqueda de la disminución de los costos laborales, es que se desarrolló el llamado “redespliegue industrial” hacia la región asiática, el cual contribuyó a una disminución paulatina de los costos de la mano de obra, sin la necesidad de transformar radicalmente la tecnología productivas para hacer más intensiva la explotación de la mano de obra. Sin embargo, este redespliegue no dejó de tener su reflejo negativo, expresión del carácter contradictorio del sistema: mientras se restituía la ganancia a costa de las penosas condiciones laborales de los trabajadores insertados en una “cadena de valor global”, se aumentaba la incapacidad de compra para los habitantes de los países desarrollados, solo suplida a través de un consumo sin respaldo en salarios que fue alentado y posible gracias a un aumento en los niveles de endeudamiento por la vía del crédito y la referida obtención de ganancias a través de las operaciones del capital ficticio.

Acompañando a ese proceso, comenzó un cambio estructural profundo caracterizado por el despegue en el crecimiento del sector de los servicios. La terciarización de la actividad económica, se orientó fundamentalmente hacer más eficiente a la empresa capitalista. Como apunta Fernández (2009) esta expansión de los servicios –que en la actualidad alcanza el 69% del PIB mundial- ha sido particularmente importante en aquellos vinculados con la “economía de la información y el conocimiento”, los cuales mantienen su dinamismo aún en nuestros días<sup>10</sup>.

A juicio del referido autor, “esto marcó el inicio de una nueva era en materia de competitividad entre naciones” (Fernández, 2009). A pesar de ello, puede considerarse que los países subdesarrollados se encontraron excluidos de los beneficios generados por la terciarización de la economía, pues los incrementos en la participación de los servicios en su PIB, ha sido sobre la base de inversiones transnacionales o de servicios de bajo valor agregado que poco han aportado a sus aspiraciones de progreso económico y social.

El conjunto de cambios que operaron entonces, constituyeron el núcleo de lo que en los años 90 se llamó “Nueva Economía”, cuya principal vitrina serían los propios Estados Unidos<sup>11</sup>. Uno de los atributos clave de este publicitado como nuevo estadio de la economía capitalista, partía del criterio de que el sistema se había librado de sus contradicciones internas y por lo tanto de la pesada carga de las crisis económicas, de tal forma, que comenzaría una nueva onda larga expansiva que se prolongaría ilimitadamente. Al respecto puede ser de interés la frase que lacónicamente lanzara el premio nobel Paul Samuelson en

---

<sup>10</sup> No puede olvidarse que es a partir de 1971, cuando irrumpe la era de la informática y las telecomunicaciones con la utilización por Intel, en Estados Unidos, del primer microprocesador (Delgado, 2011).

<sup>11</sup> Para Fernández (2006) se produce un verdadero cambio en las condiciones de funcionamiento de la economía mundial, donde los Estados Unidos actuaron como catalizadores del salto tecnológico que ya se venía gestando desde décadas anteriores.

su famoso manual de economía: “El salvaje ciclo económico que arrasó al capitalismo maduro durante sus primeros años se ha domesticado”.

El hecho de que el sistema se planteara la existencia de una Nueva Economía basada en las tecnologías de la información y las comunicaciones, con un rápido crecimiento del papel del conocimiento, determinó que se acelerara el afán de lucrar con el crecimiento de este sector emergente. Sin embargo, el estallido de la burbuja de las compañías punto.com a inicios del siglo XXI se encargaría de demostrar que a pesar de las ilusiones mantenidas, le economía capitalista no tendría una “solución tecnológica” a sus contradicciones.

### **La hegemonía del capital y el nuevo papel del conocimiento**

El derrumbe del campo socialista a inicios de los años 90, determinó prácticamente la extensión a todo el globo de las leyes del mercado capitalista. En este contexto, el concepto de globalización adquiere una nueva magnitud, como categoría teórica explicativa de las crecientes y multifacéticas interconexiones entre los países del mundo.

Con el avance de la globalización, las nuevas tecnologías reforzaron su papel en la economía mundial. Frente a modelos de competencia de carácter global, el dominio de las TIC resultaba esencial para garantizar la competitividad de las empresas y su inserción exitosa en el mercado capitalista. Adicionalmente, en la medida en que el funcionamiento de los grandes capitales se internacionalizaba, resultó necesario para sus dueños disponer de las herramientas que permitieran realizar un control más efectivo de estos a escala planetaria.

Un balance realizado por Claudio Katz en 1998, daba cuenta de los impresionantes saltos que fueron ocurriendo en este terreno, pues cada 18 meses se duplicaba la potencia de los semiconductores; la memoria de los chips saltó de 1024 bits (1971) a 16.384.000 bits (1993) y su velocidad se incrementó 560 veces. En este lapso un microprocesador pasó de contener la información incorporada en el mapa de una pequeña ciudad, al equivalente de toda la geografía de Estados Unidos (Katz, 1998).

Estos cambios, se acelerarían en los años siguientes y se reflejan, por ejemplo, en la dinámica de internet. Actualmente en tan sólo 1 minuto, 20 millones de fotos son vistas y más de 61 mil horas de músicas son escuchadas. Además, cada 60 segundos son enviados 204 millones de correos electrónicos y se realizan 2 millones de búsquedas en Google. Se estima que en el año de 2012, el número de dispositivos conectados fue igual al número de la población mundial y la previsión es que para el año de 2015 este número será el doble de la población del mundo (Intel LAR, 2013).

Tal volumen de información ha hecho aún más relevante el papel del conocimiento, convertido en un recurso económico estratégico, convertido en la base sobre la que se sustentan industrias y ramas enteras de la economía (Lage, 2007).

El papel que ejerce el conocimiento es tal, que en su libro *La era de las turbulencias*, el ex presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, refiere

que el Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos también estimó que en septiembre de 2005 un tercio del valor de mercado de las empresas estadounidenses de cotización pública era atribuible a la propiedad intelectual. Para este economista “Es casi una certeza absoluta que la parte de la propiedad intelectual en el valor de la Bolsa es mucho mayor que su parte en la actividad económica” (Greenspan, 2008).

La acentuación de la competencia en este ámbito ha provocado que se den verdaderas guerras de patentes, entre gigantescas corporaciones que se disputan el mercado con ejércitos de científicos puestos al servicio de la maximización de la ganancia. Es comprensible, por lo tanto, que también se hayan realizado significativos cambios institucionales, orientados a garantizar la protección de la propiedad privada sobre este activo estratégico, lo que ha sido denominado por Agustín Lage como “uno de los fenómenos más peligrosos de este inicio del siglo XXI” (Lage, 2007).

Como bien señala Houtart, el 1ro de enero de 1996 entró en vigor el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) –obligatorio para todos los estados miembros de la OMC. Según esta disposición, los inventores tienen un derecho exclusivo sobre su invención durante un periodo de veinte años (...). Desde este momento, la mayor parte de las patentes no son ya productos de individuos, sino de empresas, principalmente transnacionales, que concentran las investigaciones y compiten entre ellas (Houtart, 2008).

La protección a la propiedad intelectual, se ve también reflejada en los acuerdos de libre comercio (TLC), los cuales en varios casos han ampliado las condiciones de protección que establece el ADPIC, por lo que han sido denominados como ADPIC Plus (Martínez J., 2008).

Por otra parte, no se puede dejar de tomar en cuenta de que mientras para los países desarrollados se emplean categorías como “economías del conocimiento”, la gran mayoría de los países subdesarrollados resultan excluidos de los beneficios que reporta el mismo. Por ejemplo, para el año 2010, Estados Unidos individualmente ejecutaba un presupuesto en investigación y desarrollo casi 10 veces superior al de América Latina y que superaba en 2009 los 401,6 miles de millones de dólares (RICYT, 2013).

Es bajo el impulso de los enormes recursos que se gastan en ciencia y tecnología que se esperan los principales cambios tecnológicos en el futuro cercano. Particularmente, es en el terreno de las “tecnologías convergentes”<sup>12</sup> donde se sitúan las mayores expectativas, pues se considera que estas protagonizarán la próxima revolución tecnológica (Delgado, 2011).

### **La concentración, privatización, mercantilización, y transnacionalización de la ciencia y la tecnología**

Bajo el impulso de la globalización y de la crisis crónica que atraviesa el capitalismo en la actualidad, se afianzan varias tendencias relevantes en el desarrollo científico-tecnológico de los últimos años y que perfilan

---

<sup>12</sup>Delgado (2011) cita como ejemplos de estas tecnologías a la electroinformática/robótica, ingeniería genética/biotecnología, nuevas energías y nanotecnología.

especialmente las condiciones bajo las que continuará su desarrollo en los años venideros. Es por ello que este trabajo no puede concluir sin presentar someramente algunos rasgos de la concentración, privatización, mercantilización, y transnacionalización de la ciencia y la tecnología en la actualidad, los cuales a su vez se encuentran profundamente interconectados entre sí.

**Concentración.** Las condiciones de desarrollo desigual que impone el capitalismo, se expresan en uno de los rasgos más relevantes de la ciencia, tecnología e innovación: la alta concentración de las capacidades para su generación y desarrollo en los países desarrollados, mientras que los países subdesarrollados quedan en condiciones de dependencia tecnocientífica. Por su naturaleza, las profundas asimetrías, condicionan todo el modelo de relaciones entre unos y otros, de tal forma que aquellos con menor desarrollo relativo quedan subordinados al paradigma establecido por los principales actores del sistema.

La magnitud de la desigualdad explica esta situación. Los países desarrollados, donde reside el 20% de los habitantes del planeta, ejecutan el 72,9% del gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID) y contratan el 64% de los investigadores, mientras que los países subdesarrollados, con el 80% de población restante, han de conformarse con el 27,1% del financiamiento y el 36% de los científicos (UNESCO 2010 y 2013).

Estas diferencias se hacen aún más evidentes en materia de aplicaciones tecnológicas con posibilidades de impactar favorablemente en la economía y la sociedad. De las 47.574 patentes triádicas (patentes registradas simultáneamente en las oficinas de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón) registradas durante 2007, el 96,5% correspondió a los países desarrollados, quedando para las economías periféricas solo el 4,5% (UNESCO 2010).

La distribución asimétrica de los gastos en I+D, también se expresa a nivel regional, y se pone de relieve dentro del conjunto de países subdesarrollados. Por ejemplo en América Latina, Brasil ejecuta el 70% del gasto regional en I+D y junto a México y Chile esa proporción se eleva al 90%, por lo que los treinta países restantes solo ejecutan el 10%. En el continente africano, Sudáfrica concentra el 40% del exiguo GBID, mientras que al resto de los países subsaharianos realizan el 28,8%. En Asia el 78% del GBID -excluyendo a Japón-, aparece en las cuentas de China, Corea del Sur e India. Si en dicho conjunto se incluye a la nación nipona, el porcentaje se eleva al 85% (UNESCO, 2013).

Una mirada a las estadísticas globales en fechas recientes, muestra el ascenso de los países asiáticos –fundamentalmente de China-, cuyas economías aún se consideran subdesarrolladas, lo cual contribuye a incrementar sustancialmente el peso del Tercer Mundo en los indicadores de ciencia y tecnología, enmascarando el estancamiento real en el que se encuentran amplias regiones planeta, como por ejemplo los Países Menos Avanzados (PMA). Por otra parte, ello no implica que en muchos de los referidos países asiáticos los incrementos generados en materia de indicadores de gastos, investigadores o publicaciones, se conviertan automáticamente en desarrollo científico-tecnológico e innovaciones con un impacto significativo en la economía,

aunque contribuya a crear las condiciones para que eso ocurra en el largo plazo.

Adicionalmente, tampoco debe soslayarse el efecto de los crecientes procesos de “maquila intelectual” que se vienen incrementando en países periféricos, fundamentalmente en economías emergentes, los cuales serán presentados a partir de la transnacionalización de la ciencia que se verá más adelante.

**Privatización.** Dicha tendencia responde a la intensificación de la inversión privada (léase en condiciones de capitalismo, inversión empresarial aunque no sea exactamente lo mismo) en ciencia y tecnología. Este, es a su vez, se convierte en un rasgo distintivo de aquellos países donde existe un mayor desarrollo relativo de los mecanismos de mercado. Por ejemplo, en Estados Unidos las empresas realizan el 61,6% del gasto nacional en investigación y desarrollo, en Japón el 75,3%, en Alemania el 66,1% y en China este supera el 71,7% (UNESCO, 2013).

Por su envergadura, las empresas transnacionales resultan las principales protagonistas de los procesos de privatización de la generación de conocimientos, creando escalas de investigación que resultan difíciles de emular inclusive por países enteros. Toyota Motor, la firma japonesa que encabeza el ranking de las compañías que más gastan en investigación y desarrollo, durante 2011 dedicó a esta actividad un total de 7,8 mil millones de euros, lo cual resulta superior al gasto en I+D total del segundo inversor latinoamericano en ciencia y tecnología, México (JRC, 2012).

La mayor participación de los intereses privados en los procesos de generación y utilización del conocimiento, conlleva a que se refuercen las tendencias hacia la mercantilización de la ciencia, las que serán presentadas a continuación

**Mercantilización.** El fenómeno de la mercantilización de la ciencia responde al predominio de las leyes del mercado en los procesos de creación de nuevos conocimientos. Para Martínez (2009), “la realidad de la ciencia y la tecnología atadas al lucro del mercado es la otra cara áspera y brutal del discurso que pretende derivar de avances científicos que el sistema hace imposible generalizar a nivel social, una ilusa prosperidad y bienestar en una feliz sociedad del conocimiento que es esencialmente incompatible con la ciencia-mercancía”.

Esto se puede ejemplificar a través del comportamiento del sector farmacéutico uno de los más activos en cuanto a inversiones a nivel global. En el estudio “Ciencia, tecnología e innovación: desafíos e incertidumbres para el Sur” publicado en 2006, revela que “menos del 10% de los gastos globales de investigación en áreas de salud son dirigidos al 90% de los problemas globales de enfermedades (...) Desde 1975 se han descubierto algo más de 1 223 drogas nuevas, pero apenas 13 combaten enfermedades tropicales, y de ellas 5 son de medicina veterinaria” (Castro Díaz-Balart, 2006). Dentro del gran negocio que ha devenido la salud humana<sup>13</sup> impera la necesidad del retorno de la inversión y el afán por la obtención de ganancias, aún por encima de la

---

<sup>13</sup> Sobre el proceso de mercantilización de la salud puede consultarse el libro del profesor François Houtart “Deslegitimar el capitalismo. Reconstruir la esperanza” (2008).



lógica de las necesidades humanas. Lo anterior, demuestra como el gasto se encauza hacia aquellos destinos capaces de asegurar la demanda solvente que haga rentable la inversión, y mientras tanto, invisibiliza los problemas de millones de seres humanos para los cuales la lógica implacable del mercado, -y por lo tanto de las juntas directivas de las grandes compañías-, no funciona.

Otro ejemplo claro se puede encontrar en la utilización de la “obsolescencia programada” en ciertos bienes, de tal forma que desde su fabricación se limita la vida útil de los mismos, buscando una mayor agilidad en la rotación de los inventarios y con ella la maximización de la ganancia.

**Transnacionalización.** Finalmente, es preciso llamar la atención sobre la ascendente y preocupante tendencia a transnacionalizar las actividades de I+D. Como ha explicado la UNESCO, en el entorno corporativo se “descentralizan” de manera creciente las actividades de investigación a regiones del mundo desarrollado o en desarrollo, en aplicación de una estrategia de “internalización de la I+D a escala mundial”. Para las empresas transnacionales, esta estrategia reduce los costos laborales y facilita el acceso a los mercados, el capital humano y el conocimiento local, así como los recursos naturales del país receptor (UNESCO, 2010).

Según la OCDE, entre 1995 y 2004 el gasto en I+D de las transnacionales europeas fuera de sus países de origen se incrementó de un 26% a un 44% del total, el de las japonesas de un 5% a un 11% y el de las estadounidenses de un 23% a un 32%. De este modo, muchos de los nuevos proyectos asociados a centros de I+D se están localizando fuera de los países de origen (OCDE, 2005 citado por CEPAL, 2012).

Los destinos preferidos para estas actividades de maquila intelectual -donde los conocimientos creados tienen bajo impacto en el país productor y a su vez resultan repatriados con alta efectividad por los inversores- son los llamados “tigres” asiáticos o también conocidos como los países de nueva industrialización de Asia (llamados también NIC’s, por sus siglas en inglés), seguidos de Brasil, la India y China. Esto apunta hacia una redistribución global del esfuerzo de I+D entre el Norte y el Sur, donde se afianza el ascenso de este último sin que verdaderamente los resultados obtenidos calen hacia sus estructuras productivas, quedando en manos de las empresas transnacionales los beneficios de esta inversión en desarrollo científico y tecnológico (UNESCO, 2010).

Los resultados de dichas prácticas, por su reflejo en la estadística, conducen a una percepción errónea de los procesos de I+D que ocurren en los países subdesarrollados, mientras que en síntesis se trata de otro mecanismo que contribuye a mantener las asimetrías existentes, y con ellas la imposibilidad de millones de personas para acceder a los beneficios del desarrollo científico y tecnológico.

## **Bibliografía**

Albornoz, M. (2001). Política Científica y Tecnológica. Una visión desde América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación* .

- Beinstein, J. (2008). *Rostros de la crisis. Reflexiones sobre el colapso de la civilización burguesa*. Recuperado el 14 de abril de 2013, de <http://beinstein.lahaine.org/?p=21>
- Castro Díaz-Balart, F. e. (2006). *Ciencia, tecnología e innovación: desafíos e incertidumbres para el Sur*. La Habana: Ediciones Plaza.
- CEPAL. (2012). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2012). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*. Recuperado el 15 de diciembre de 2012, de Sitio web de la CEPAL.: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- Delgado, G. C. (2011). *Imperialismo tecnológico y desarrollo en América Latina*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- Eisenhower, D. (1961). *Military-Industrial Complex Speech*. Recuperado el 14 de abril de 2013, de <http://dedona.wordpress.com/2010/06/08/discurso-de-despedida-de-eisenhower-alerta-sobre-el-complejo-militar-industrial-casa-blanca/>
- Eumed. (s/f). *Capital ficticio*. Recuperado el 14 de abril de 2013, de Diccionario de Economía Política: <http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/c/capficticio.htm>
- Fernández, M. (2002). Desarrollo tecnológico, competitividad y ajuste neoliberal. Algunas tendencias mundiales en los últimos 20 años. En CIEM, *Economía Mundial. Los últimos 20 años* (págs. 31-55). La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Fernández, M. (1997). *Innovación Tecnológica y Competitividad*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert/FES Caribe.
- Galeano, E. (2009). *Las venas abiertas de América Latina*. La Habana: Casa de las Américas.
- Greenspan, A. (2008). *La era de las turbulencias*. Editorial B.
- Houtart, F. (2008). *Deslegitimar el Capitalismo. Reconstruir la esperanza* (Cuarta Edición ed.). La Habana: Ruth Casa Editorial.
- Intel LAR. (2 de abril de 2013). *Estudio de Intel revela que a cada minuto en la Internet son transferidos 639.800 GB de datos globales*. Recuperado el 14 de abril de 2013, de [http://newsroom.intel.com/community/es\\_lar/blog/2013/04/02/estudio-de-intel-revela-que-a-cada-minuto-en-la-internet-son-transferidos-639800-gb-de-datos-globales](http://newsroom.intel.com/community/es_lar/blog/2013/04/02/estudio-de-intel-revela-que-a-cada-minuto-en-la-internet-son-transferidos-639800-gb-de-datos-globales).
- JRC. (2012). *The 2012 EU Industrial R&D Investment Score board*. Recuperado el 15 de diciembre de 2012, de Joint Research Centre of the European Commission: <http://www.jrc.ec.europa.eu/>
- Katz, C. (1998). Crisis y Revolución Tecnológica a fin de siglo. *Realidad Económica* (154).
- Katz, C. (1995). Tecnología y Economía Armamentista. *Nueva Sociedad* (138).
- Kukso, F. (Julio de 2010). El renacer de la Big Science. *Le Monde Diplomatique en español*.
- Lage, A. (2007). Propiedad y expropiación en la economía del conocimiento. En A. G. al, *Innovaciones creativas y desarrollo humano* (págs. 127-163). Montevideo: Ediciones Trilce.
- Martínez, J. (. (2008). *Generación y protección del conocimiento. Propiedad intelectual, innovación y desarrollo económico*. México D.F.: Naciones Unidas. CEPAL.

- Martínez, O. (2009). *Crisis global y pensamiento del Che sobre economía internacional*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- Martínez, O. (2009). *La compleja muerte del neoliberalismo*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- Molina, E. Prólogo del Libro "*Imperialismo tecnológico y desarrollo en América Latina*", de Gian Carlo Delgado Ramos. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- Marx, C. y Engels, F. (2008). *Manifiesto Comunista*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Ornelas, R. (1995). La internacionalización del capital y sus fronteras tecnológicas. En A. E. Ceceña. México D:F.: Ediciones El Caballito.
- RICYT. (2013). *Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana*. Recuperado el 1 de Abril de 2013, de Indicadores comparativos:  
[http://www.ricyt.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=149&Itemid=3](http://www.ricyt.org/index.php?option=com_content&view=article&id=149&Itemid=3)
- Samuelson, P. (s/f). *Economía*. (XIV edición ed.). Editorial Félix Varela.
- Sánchez, C. (2009). El Pentagon System y el Complejo Militar Industrial estadounidense: una aproximación. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* (23).
- Sánchez, R. (2009). *La Nueva Economía y el conocimiento: entre el mito y la realidad*. La Habana: Editorial Félix Varela.
- Sunkel, O. y Paz, P. (1973). *El subdesarrollo latinoamericano y la Teoría del desarrollo*. La Habana: Instituto Cubano del Libro.
- UNESCO. (2013). *UNESCO Institute for Statistics*. Recuperado el 28 de diciembre de 2012, de Data centre: <http://stats.uis.unesco.org/>
- UNESCO. (2010). *UNESCO Science Report 2010*. París: UNESCO Publishing.
- Weinberger, S. (2011). *Power of the Pentagon: The changing face of military science*. Recuperado el 12 de diciembre de 2012, de Nature: <http://www.nature.com/news/2011/110920/full/477386a.html>

## 2

### Los mega-acuerdos comerciales: ¿oportunidad o amenaza?

Dr. Mariano Bullón Méndez

Jefe del Departamento de Documentación e Información del CIEM

#### RESUMEN

El artículo trata el tema de los mega-acuerdos con un enfoque de relaciones internacionales, tomando como punto de partida la polaridad y la reconfiguración del mundo. Se analiza el contexto histórico en que surgen, se explican algunos presupuestos de partida, los factores que los impulsan, los rasgos y se añade una definición, para luego pasar al análisis de casos concretos: Foro de Cooperación Asia – Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), Acuerdo Económico de Comprensión Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) incluyendo un análisis más detallado de la Alianza del Pacífico, en el entendido de que puede llegar a convertirse en un mega-acuerdo que amenace la integración endógena en la región. Al final se hace una valoración de las oportunidades y las amenazas que ofrece este tipo de acuerdos.

#### ABSTRACT

The article addresses the issue of mega-deals with a focus on international relations, taking as its starting point the polarity and reconfiguration of the world. The historical context in which they arise are analyzed, some initial assumptions are explained, the factors that drive, features and a definition is added, then move to the analysis of specific cases: Asia – Pacific Economic Cooperation (APEC), Transpacific Partnership (TPP), Regional Comprehensive Economic Cooperation (RCEP) and Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), including a more detailed analysis on Pacific Alliance, on the understanding that it can get to become a mega-deal that threatens the endogenous integration in the region. Finally an assessment of the opportunities and threats offered by this type of agreement is presented.

#### **Polaridad del Mundo y Orden mundial. Contexto histórico.**

La multipolaridad y la conformación de alianzas fueron rasgos característicos desde la Conferencia Internacional de 1648, que condujo a los tratados de paz de Westfalia, como resultado de los cuáles se conformó el primer orden mundial de paz, después de 30 años de guerras en Europa, con su reconfiguración posterior al fin de la Primera Guerra Mundial (1914) (González,

1997; Suárez, 1998), luego del primer “reparto” del mundo por las potencias imperialistas, acreditado por el surgimiento de la Liga de las Naciones, y que se extendió hasta los finales de la Segunda Guerra Mundial, en 1945.

A partir de este momento, una vez celebradas las Conferencias Internacionales de Bretton Woods (1944), que da lugar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, y de San Francisco (1945), cuyo resultado fue la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), heredera de la Liga de las Naciones, el mundo va a disponer por primera vez de una bipolaridad política y militar determinada por la existencia de dos grandes bloques o sistemas mundiales: el sistema capitalista y el sistema socialista (acompañados de la Organización de Tratados del Atlántico Norte – OTAN, creada en 1949 y del Tratado de Varsovia, firmado en respuesta en 1955, respectivamente), matizada a su vez por una tripolaridad económica dentro del sistema capitalista (existencia de tres centros capitalistas de poder mundial) y por la llamada “guerra fría”, en el período que va desde 1945 hasta 1991.

Es a partir del derrumbe del socialismo en Europa Oriental y Central y la desintegración de la URSS, y junto a estos eventos, la desaparición del sistema socialista mundial, que el mundo entra en una nueva era de unipolaridad política y militar, aunque se mantiene la tripolaridad o multipolaridad económica, a partir de 1991, situación que se extiende hasta la actualidad, aunque con algunos cambios importantes a partir de inicios del siglo XXI.

En los primeros años de este siglo, se ha mantenido el proceso de reconfiguración hacia la multipolaridad y el multacentrismo, a partir de la emergencia del grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) primero y luego ampliado a BRICS, con la incorporación de Suráfrica y la conformación de nuevas alianzas, a través de los llamados mega-acuerdos de carácter comercial.

La tendencia a la conformación de bloques regionales, subregionales e inter-regionales, el regionalismo y la regionalización, en conjunto con la globalización también son fenómenos característicos y contradictorios de los últimos 20 – 25 años, que acompañan al sistema de relaciones internacionales.

En todo este lapso, los elementos componentes del orden mundial: los centros de poder, la conformación de las alianzas de diversa naturaleza entre ellos (políticas, económicas, comerciales, militares), las zonas de influencia creadas y su repartición-ampliación mediante tratados y alianzas posteriores, la reconfiguración de los poderes que descansa en estos hechos y la existencia y modificación de los Estados hegemónicos en la geometría variable correspondiente a la dimensión geográfica, las teorías que refrendan todo lo anterior y el propio sistema todo de relaciones internacionales, entre otros, singularizan el orden actuante y denotan los cambios en el mismo, y se han movido con su dinámica propia, en ocasiones muy aceleradamente y otras con marcada lentitud, siempre con momentos de ruptura y continuidad.

Llegado el inicio del Siglo XXI, sobre todo a partir de los últimos 10 años, comienza a darse lo que algunos llaman un cambio de época<sup>14</sup> y otros una época de cambios. En ese contexto es que surgen las negociaciones de los mega-acuerdos o mega-tratados comerciales, que todo parece indicar persiguen establecer nuevas reglas universales para la cooperación, el comercio, las inversiones y, pudiera ser que a mediano o largo plazo también para la integración, a escala planetaria.

### **Algunos presupuestos de partida.**

Integración y cooperación no son fenómenos nuevos, han estado presentes en la práctica de las relaciones económicas y comerciales internacionales, al menos desde el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, es lógico que existan diferentes experiencias en el tiempo y por regiones.

Si partimos de la experiencia europea, que data de fines de los años 50 del siglo XX, con la firma de los tratados de Roma (inicialmente 6 economías europeas), hasta la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) fundada en 2011 (33 estados miembros), pasando por los distintos intentos de integración y prácticas de cooperación tanto en América Latina, como en Asia y África (la lista sería interminable), estaríamos en presencia de un mosaico multicolor y con diferentes impactos más o menos significativos tanto en la gestión y materialización de los objetivos pactados, como en el impulso para el desarrollo.

En los últimos años han comenzado a aparecer o están en proceso de conformación nuevas formas de cooperación y concertación, básicamente en el campo comercial, aunque también incluyen el tema de las inversiones: los llamados mega-acuerdos comerciales, casi todos ellos en negociación, sin firmarse y emulando unos con otros para entrar en vigor en 2015 o más allá de esta fecha.

Cada uno de estos mecanismos responde, obviamente, a una necesidad histórica, tiene sus líderes promotores y traza sus propios objetivos, centrados en la mayoría de los casos en la ampliación del comercio, el incremento de los flujos de inversión, la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, la consolidación de posiciones comunes, para ganar en capacidad negociadora en el concierto de naciones, entre otros. Al parecer todo el futuro dependería de estos nuevos actores: desarrollo y prosperidad, mejoramiento de las condiciones del mercado laboral y de vida para todos, desde los grandes actores hasta los más pequeños.

Cada uno de los principales actores en el sistema de relaciones económicas internacionales, intenta situar sus "piezas" (capitales, inversiones, control de mercados, acceso a los flujos de capital, participación en la creación y captación de valor, entre otros) en las mejores y más sólidas posiciones en el

---

<sup>14</sup> El Presidente de Ecuador, Rafael Correa ha dicho que no asistimos a una época de cambios, sino a un cambio de época. La teoría marxista al respecto plantea que para que haya un cambio de época tiene que cambiar la contradicción fundamental en el sistema de relaciones internacionales y deben aparecer nuevos sujetos portadores que las representen y luchen por darle solución, cada polo desde sus intereses y visión de futuro. Es un tema que ameritaría un análisis particular, para el cual no hay espacio en este artículo.

tablero del ajedrez mundial, iniciando y ganando o tratando de ganar las “guerras” por el control de los combustibles fósiles, el agua y de otros recursos naturales estratégicos y sus vías de acceso, en cualquier lugar del mundo, no importa lo distante de la geografía ni los métodos que tengan que utilizar para alcanzar sus propósitos hegemónicos. Se han dado cuenta que “el agua se les está empezando a escapar entre los dedos”, debido a los cambios bruscos ocurridos en el contexto internacional.

Estos nuevos fenómenos puede que requieran de ajustes en la teoría y, tal vez, de nueva teorización al respecto, cosa bien difícil porque habría que transformar o reemplazar los paradigmas existentes, que están muy consolidados en los medios académicos, en los centros de poder, en la práctica de las relaciones intergubernamentales y, lógicamente en la esfera y modos en que se organizan y reúnen periódicamente los grandes hombres de negocios, que son los que, mediante sus agrupaciones regionales e internacionales, en última instancia, deciden y dictan al resto de los concurrentes lo que va a ocurrir y cómo ha de funcionar el mundo.

Tiene lo anterior mucho que ver con las concepciones y la propia conceptualización sobre la polaridad del mundo y el supuesto o real cambio del orden mundial, del cual se viene hablando constantemente, sobre todo a partir de los sucesos de 1989 - 1991.

Es en este contexto que se producen las negociaciones de los llamados mega-acuerdos comerciales, como una vía para la búsqueda de solución a las contradicciones a favor de las potencias tradicionales, que de resultar, pudieran reemplazar a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y tendrían que ser aceptados por todos los actores: se están negociando reglas del juego que pueden ser impuestas a los demás actores y llegar a alcanzar un carácter universal.

Finalmente, y en otro plano de análisis, los mega-acuerdos comerciales pudieran tipificarse sobre una de las posibles bases lógicas, según su amplitud y configuración geográfica. En este caso pudieran ser clasificados, en una primera aproximación al asunto, en: regionales (llamados también inter-regionales), bi-regionales (o intra-regionales) y multi-regionales.

### **Mega-acuerdos comerciales. Rasgos principales. Conceptualización.**

Dentro de los rasgos esenciales que caracterizan a los mega-acuerdos, se pueden relacionar los siguientes:

**Involucran gran cantidad de economías diversas** y, por lo regular, asimétricas, donde está en disputa el liderazgo de una u otra de las partes. La misma asimetría hace más complejo el proceso de negociación, debido a la existencia de disímiles intereses y posibilidades muy dispares entre las economías.

**Abarcan enormes cantidades de recursos** humanos y capacidades poblacionales, científico-tecnológicas, extensiones geográficas, existencias de infraestructura instalada, efectivos y medios militares (capacidad bélica), recursos naturales estratégicos, entre otros, los que convendría gestionar de

forma cooperada y colectivamente, supuestamente en bienestar de todas las partes, lo cual no siempre se logra.

**El otro rasgo esencial, que declaran tener y practicar, es el multilateralismo** en la toma de decisiones. Muy cuestionado, ya que resulta difícil de entender el buen funcionamiento de esta práctica, cuando en el mismo mega-acuerdo comercial participan economías con un peso totalmente desproporcionado, debido a la enorme diferencia en el tamaño y las capacidades de cada una de las partes. En teoría del Derecho Internacional se habla de un principio que es el de la “igualdad soberana”, recogido en la Carta de la ONU (San Francisco, 1945). En la práctica ocurre que no todos los actores o sujetos de las relaciones internacionales tienen la misma capacidad para ejercer ese derecho.

**El siguiente rasgo que los caracteriza**, está relacionado con que los mismos surgen en su mayoría como respuesta a la actual crisis y suelen expandirse con el tiempo. Si tomamos cada uno de los mega-acuerdos comerciales, es fácil comprobar que al inicio los Estados fundadores han sido de cuatro a seis, mientras que con el curso del tiempo se ha aumentado la membrecía hasta alcanzar más de 10 asociados en cada caso.

**Otro rasgo que caracteriza los mega-acuerdos** es que potencian, si bien no siempre de forma equitativa, las posibilidades de cooperación e integración económico-comerciales y financieras entre las partes, posicionando mejor al bloque en su totalidad en el sistema de relaciones internacionales y, en particular, en el campo comercial.

Esto es debido a que se negocian los llamados acuerdos comerciales llamados de cuarta generación, que incluyen temas no siempre negociados con anterioridad, al menos con ese nivel de amplitud y comprometimiento para los Estados parte.<sup>15</sup>

Es conveniente observar, además, que la formación de grandes bloques no resulta algo nuevo: existe la experiencia conocida de larga data de la Europa comunitaria, hasta llegar a la Unión Económica y Monetaria. Primero fueron seis los fundadores, a través de los tratados de Roma, que dieron lugar a la creación de la Comunidad del Acero y el Carbón y a Euroatom, luego fueron los 15 de la zona euro (y otros comunitarios que no integran la misma), hasta expandirse hacia el espacio postsoviético europeo y conformar un mega-bloque integrado por 28 economías. Al final, es posible que veamos a mediano o largo plazo, cómo en caso de continuar expandiéndose al espacio postsoviético asiático, un bloque regional pudiera terminar convirtiéndose en uno bi-regional.

Otra experiencia en la conformación de mega-bloques es la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN; NAFTA, en inglés), integrado solamente por tres economías, con carácter regional, aunque una de las economías es Estados Unidos, la mayor economía con el mercado más grande del mundo. A esto hay que añadir, que este mecanismo

---

<sup>15</sup> Este asunto será ampliado en el acápite siguiente.



también abarca a la segunda economía de la región de América Latina y el Caribe: México, sólo por detrás de Brasil.

El otro ejemplo, también en la región americana, es el Área de Libre Comercio para las Américas (1994/2005), propuesta lanzada por el Presidente William Clinton en la Cumbre de las Américas, en diciembre de 1994 (Miami) y disuelta virtualmente después de varias cumbres, en Mar del Plata (Argentina) en 2005. Experiencia hasta ahora fallida. Este proyecto tenía pretensiones de expansión a toda la región americana, que de concretarse, hubiera sido la mayor área de libre comercio del mundo, superior incluso a la Europa de los 28, en tamaño del PIB, en cantidad poblacional y en existencia de recursos naturales.

De modo que, en una primera aproximación teórica, los mega-acuerdos comerciales pudieran ser definidos como:

Tratados internacionales en negociación, que involucran gran cantidad de economías diversas, y abarcan cantidades enormes de recursos de todo tipo. Son presentados por sus promotores como espacios que intentan practicar el multilateralismo en la toma de decisiones, aunque en la práctica priman los intereses de las principales potencias. Son acuerdos que surgen en la mayoría de los casos como respuesta ante la actual crisis global de capitalismo y tienden a expandirse rápidamente en membrecía con el tiempo. Están enfocados, según sus objetivos declarados, a incrementar las posibilidades de cooperación e integración económica, comercial, financiera, tecnológica y militar de las Estados parte. Por lo general, se trata de acuerdos que tienen su centro en potencias hegemónicas tradicionales o están fuertemente influidos por alguna de ellas, con un objetivo subyacente: posicionarse mejor en la región de que se trate y a escala global y contener la expansión de las potencias emergentes.

### **Factores que impulsan los mega-acuerdos. Su posible impacto en el sistema de Relaciones Internacionales.<sup>16</sup>**

**Uno de los principales factores** que han dado lugar e impulsan las negociaciones de los mega-acuerdos es la no materialización de avances significativos en negociaciones de la ronda de Doha (OMC).

Se habla indistintamente de OMC+, OMC plus u OMC 2.0, refiriéndose a acuerdos comerciales de cuarta generación, contentivos de elementos de regulación comercial, aspectos extra-arancelarios, normas fitosanitarias, derecho y vías e instancias para establecer reclamaciones, comercio electrónico, Ventanilla Única de Comercio Exterior (la llamada VUCE), reglas de origen, compras gubernamentales, inversiones, derechos de propiedad intelectual, regulaciones del mercado laboral, controles medioambientales, entre otros aspectos que resultan, en cierta forma, novedosos con relación a las prácticas anteriores. Ese es, tal vez, el punto nodal que distingue los mega-acuerdos comerciales preferenciales de otros acuerdos precedentes de similar naturaleza.

---

<sup>16</sup>Esta última importante arista del problema, por razones de espacio, será tratada tangencialmente, con la finalidad de dedicar más atención a los propios mega-acuerdos, que constituyen el objetivo del trabajo.

Sin embargo, no está totalmente claro si el fracaso de la Ronda de Doha es la causa de la aparición de los mega-acuerdos comerciales o son estos últimos y sus negociaciones los que obstaculizan la culminación de dicha Ronda. Está por investigar más en profundidad y demostrar cuál de las dos tesis resulta verdadera. ¿Pueden los desacuerdos en todo género de barreras no arancelarias solucionarse a través de los mega-acuerdos comerciales? No se puede determinar hasta ahora con suficiente grado de exactitud, entre otras cosas por el mero hecho de que estos suelen negociarse en secreto.

**Otro elemento que genera la negociación de los mega-acuerdos es la crisis estructural y sistémica del capitalismo**, que lleva a buscar nuevas vías y formas de maximización de las ganancias, de valorización del capital, además de las ya tradicionales, como la especulación y la no tan reciente financiarización de la economía.

**Una importante causa** pudiera radicar en la pérdida de prestigio de las instituciones internacionales tradicionales (Fondo Monetario Internacional -FMI, Banco Mundial -BM, la propia OMC), que pierden parte de su poder con la aparición, presencia y empuje de las potencias emergentes, por tanto aparece la necesidad de buscar nuevas formas de dominación, de control de los recursos y mercados, ya que amenaza la pérdida de poder de los grandes centros del capital.

**La necesidad de contención de los BRICS** por las potencias tradicionales, en primer lugar Estados Unidos, motiva también la búsqueda del control por medio de nuevas normas de obligada aceptación para todos, ya bien sea dentro o fuera, o complementando a la OMC, las que marcarían las pautas para el comercio en un futuro no mediato. Las nuevas normas permitirían un mayor y mejor control no sólo de la actividad comercial, sino de los flujos de capital, de la transferencia de tecnología y situaría a los “players” en posiciones privilegiadas a la hora de dictar políticas de obligatorio cumplimiento para todos los que quieran o necesiten comerciar internacionalmente.

A esto se añade la necesidad imperiosa de controlar el “pivote asiático”, ante el acelerado crecimiento de las economías de la región, unido a la creciente pujanza de los BRICS, en particular de China e India en la región de la Cuenca del Pacífico: participación en el comercio, en las inversiones, expansión de las capacidades productivas, empleo de las monedas nacionales cada vez con más frecuencia en sus transacciones, incremento de las reservas internacionales, entre otros elementos definitorios a la hora de determinar el peso de un país en el sistema de relaciones internacionales.

El origen de la teoría del “pivote asiático” se localiza en la obra de Haushofer, con fuente de inspiración en la obra del geógrafo y político británico, Halford John Mackinder, quien en 1904 había escrito un muy influyente artículo sobre “El pivote geográfico de la historia”, revitalizada hoy en nuevas circunstancias históricas, en medio de una crisis global y sistémica del capitalismo, y muy relacionada con el tema de los mega-acuerdos comerciales que pretenden, en última instancia el control por las potencias de ese vital pivote que hoy, a diferencia de otras épocas, radica en la Cuenca del Pacífico asiático, donde se concentran grandes recursos, poder, rápido crecimiento económico, expansión de los mercados y el despertar de nuevos y poderosos actores (Borón, 2014).

**A continuación se relacionan los llamados mega-acuerdos comerciales, caracterizados por los rasgos antes descritos:**

**APEC.** Está conformada por 21 miembros y resulta de naturaleza bi-regional. Tal vez sea el mecanismo pionero en este tipo de estructuras y, a la vez, no se corresponda exactamente con todos los rasgos que caracterizan a los mega-acuerdos comerciales que hoy se negocian. Es el único acordado y en funcionamiento, hasta ahora, si bien no está avalado por tratado firmado por las partes.

Factura el 53% del PIB real a escala planetaria (35,8 billones de dólares estadounidenses en términos de Paridad de Poder Adquisitivo – datos 2011); los miembros en su conjunto cuentan con el 40% de la población mundial (2,7 billones) y son responsables del 44% del comercio global (16,8 billones de dólares estadounidenses) (APEC, 2014).

Se trata de un foro de cooperación multilateral creado en 1989, con la finalidad de promover y consolidar el crecimiento y la prosperidad de los países del Pacífico, que abarca temas relacionados con el intercambio comercial, coordinación económica y cooperación entre sus integrantes.

En su condición de mecanismo de cooperación y concertación económica, se orienta a la promoción y facilitación del comercio, las inversiones, la cooperación económica y técnica y al desarrollo económico regional de los países y territorios de la Cuenca del Pacífico.

Sus decisiones se toman por consenso y funciona con base en declaraciones no vinculantes. Tiene una Secretaría General, con sede en Singapur, que es la encargada de coordinar el apoyo técnico y de consultoría. Cada año uno de los países miembros es huésped de la reunión anual de la organización.

Es en Bogor (Indonesia, 1994), que se adoptan los conocidos Objetivos de Bogor, sobre comercio libre e inversión en la región de Asia Pacífico, con horizonte temporal en 2010 para las economías industrializadas de mayor nivel de desarrollo y en 2020 para las economías de menor nivel de desarrollo (APEC, 2014a).

En 1995, fue creado un órgano para el asesoramiento empresarial, nombrado el Consejo Asesor Empresarial de APEC (ABAC, por sus siglas en inglés), integrado por tres ejecutivos de empresas de cada economía miembro.

**TPP.** Integrado por 12 miembros y también de naturaleza bi-regional. Es promovido por Estados Unidos, tal vez como una revitalización del ALCA que no pudo ser, pero añadiéndole una mirada hacia la Cuenca del Pacífico, por razones obvias ya explicadas arriba.

Fue firmado el acuerdo de intención en 2005 que tenía previsto entrar en vigor en 2006. El Tratado fundacional contiene 1297 páginas. Es conocido también por Acuerdo P-4, por los cuatro miembros fundadores: Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur. De los 12 miembros actuales, 8 todavía negocian entrar.

Está integrado actualmente por: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón (recientemente incorporado, en 2013), Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam (OMC, BID, 2013).

Sus objetivos comerciales consisten en estimular la expansión y diversificación del comercio; eliminar obstáculos al mismo y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios; promover condiciones competencia leal en la Zona de Libre Comercio; aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión; otorgar protección adecuada y efectiva, y hacer valer derechos de propiedad intelectual; crear un mecanismo eficaz prevenir y resolver controversias (TPP, 2005).

El tratado continúa en expansión, sin terminar aún las negociaciones. Se negocia casi totalmente en secreto, emitiéndose solamente información fragmentada sobre los puntos a tratar y dando a conocer algunos de los asuntos consensuados.

**RCEP (ASEAN<sup>17</sup> 10 + 6) (2003/2013).** La integran 16 miembros y presenta carácter regional. No es más que una extensión de carácter regional de la ASEAN, ya en funcionamiento desde el 2003, con nuevas y sucesivas ampliaciones (ASEAN + 1, ASEAN + 3, etc.), hasta llegar a los 16 miembros. Es una propuesta de China, probablemente con la finalidad de contrarrestar al TPP. Factura el 28% del PIB planetario, y abarca el 49% de la población mundial (Observatorio América Latina – Asia Pacífico, 2013).

Factura el 28% del PIB planetario, mientras que dispone del 49% de la población mundial (Observatorio América Latina – Asia Pacífico, 2013).

Se convertirá, cuando concluyan las negociaciones, en “el resultado de una negociación inicial de ASEAN + 3 y luego de ASEAN + 6, conformando el bloque de integración más poderoso del planeta. De una parte, están los cinco tigres asiáticos: Tailandia, Malasia, Indonesia, Singapur y Filipinas, a quienes se les habían sumado países vecinos no tan desarrollados como Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar, más el rico sultanato petrolero de Brunei, para un total de diez integrantes que conforman la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). De otra parte, está la negociación iniciada recientemente entre las tres economías más poderosas de la región: Japón, Corea del Sur y China, para conformar un espacio de libre comercio, que habrá de converger con el de los diez de ASEAN. Y finalmente, otros tres países se incorporarán al mega acuerdo para un ASEAN + 6, al sumarse India, Australia y Nueva Zelanda en una Asociación Económica Integral Regional” (Vieira, 2013).

Integrado actualmente por: Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam (10) + Australia, China, República de Corea, Japón, India y Nueva Zelanda (6) (OMC, BID, 2013).

El propósito es lograr un acuerdo comercial moderno, comprensivo, de alta calidad y mutuamente beneficioso que establezca un comercio abierto y un clima

---

<sup>17</sup>Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

de inversión en la región para facilitar la expansión del comercio y la inversión regional y que contribuya al crecimiento económico y al desarrollo.

Además, potenciar el crecimiento económico y el desarrollo económico equitativo, avanzar en la cooperación económica y la integración profunda y fronteriza en la región a través del RCEP, que será construido sobre los vínculos económicos ya existentes (ASEAN, 2014).

La 4ta. Ronda se realizó en China, con fecha 31 Marzo – 4 abril 2014.

Los temas negociados en esa ronda fueron los siguientes: medidas no arancelarias, procedimientos de conformidad de origen, y regulaciones técnicas y estándar (STRACAP), medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS) tanto como los procedimientos clientes y facilidades de comercio (CPTF) y reglas de origen (ROO).

La 5ta. Ronda y última hasta la fecha, muy reciente, se celebró del 23 al 27 de junio en Singapur.

**TTIP.** Tiene dos importantes interlocutores: Estados Unidos y la Unión Europea. Está integrado, hasta ahora, por 29 miembros y presenta naturaleza bi-regional. Es el último de este tipo de organismos en comenzar sus negociaciones, aunque lleva ya varias rondas infructuosas. Existen muchos desacuerdos todavía en materia de propiedad intelectual, normas fitosanitarias, derecho de reclamaciones, control medioambiental, entre otros.

Estados Unidos y la Unión Europea en su conjunto facturan el 33% del comercio mundial de bienes y el 42% del de servicios. Un área de libre comercio entre ambos podría representar potencialmente la más grande área de libre comercio de la historia, con un 46% of del PIB planetario (IMF, 2013).

En su conjunto facturan un PIB combinado de US\$ 34,15 billones a precios corrientes (2013), mientras que agrupan una población de 822,8 millones de habitantes (World Bank, 2014).

Se trata de una propuesta lanzada por Estados Unidos, que persigue una alianza transatlántica con Europa, con la finalidad no clara respecto a la libertad de comercio, las inversiones, bajo nuevas reglas similares a las que se han negociado también en la OMC, aunque sin resultados tangibles suficientes.

Se piensa que el gobierno de Estados Unidos está considerando este acuerdo como un complemento al TPP.

Luego de iniciativas anteriores, tomadas tanto por los decisores europeos como por el gobierno de EE.UU., en 2011, se acuerda la creación de un grupo de expertos de alto nivel. En las conclusiones de su informe fechado el 11 de febrero de 2013, se recomienda el inicio de las negociaciones para un acuerdo de libre comercio de amplio alcance.

La multa de 9 000 millones de USD al banco PNB Paribas y el *affaire* en Ucrania<sup>18</sup> y su impacto en el suministro de portadores energéticos a Europa parecen complicar la situación en las negociaciones, que tienen previstas su terminación para 2015.

Al parecer, el texto filtrado del tratado propuesto (European Union, 2013)<sup>19</sup> establece limitaciones en las leyes que un gobierno pudiera adoptar con la finalidad de regular o gestionar determinados sectores económicos, específicamente el seguro y la banca, además del de las telecomunicaciones y los servicios postales. Se considera, además, que el proteccionismo existente de ambos lados del Atlántico puede ser un serio obstáculo para cualquier acuerdo futuro.

En el capítulo I, artículo 1 del mismo se presenta el objetivo general de crear "un mejor clima para el desarrollo del comercio y la inversión", en particular la "liberalización de la inversión y la cooperación en materia de comercio electrónico".

Mientras que el capítulo II contiene los principios generales para la inversión. En virtud del artículo 14, cualquier corporación que sea "expropiada" de sus inversiones existentes adquiere el derecho a una indemnización según el valor de mercado, más un interés compuesto.

En el Capítulo IV, los artículos 24 al 28 recogerían la libre circulación de los gerentes de empresas, y otros empleados de una corporación, a los efectos temporales de trabajo entre todos los países parte en el acuerdo, sin embargo, especifica "que no se permite más libertad de circulación general de los trabajadores y de los ciudadanos".

Por su parte, el Capítulo V contiene una serie de secciones con reglas particulares para los diferentes sectores económicos. Los Artículos del 29 al 31 establecen los principios que los Estados deben seguir en la concesión de licencias a las empresas privadas y estatales.

Los artículos del 40 al 50 "se aplican a las redes y servicios (incluidas las telecomunicaciones) de comunicaciones electrónicas y exigen mercados competitivos, ausencia de subsidios cruzados, sujeto a excepciones definidas incluidos en el artículo 46 el derecho (pero no la obligación) a los países para prestar un servicio universal".

Los artículos del 51 al 59 "establecen limitaciones a las leyes que cualquier gobierno" puede adoptar con el fin de regular o gestionar los seguros y la banca pública, y especifica que "cualquier reglamento que no entre dentro de los términos y los objetivos del Tratado será ilegal".

---

<sup>18</sup> Hay quienes piensan que la situación en Ucrania ha sido creada intencionalmente por Estados Unidos, con la finalidad de dificultar la provisión de energéticos provenientes de Rusia a Europa y, en una perspectiva no lejana, cuando Estados Unidos se convierta según previsiones en exportador de energéticos en base al fracking y el aumento de la capacidad de producción por encima de sus necesidades de consumo, hacer depender a Europa del suministro estadounidense y obligar con esto a la firma del **TTIP**.

<sup>19</sup> Todas las referencias al texto filtrado que aparecen a continuación fueron tomadas de la misma fuente.

Uno de los elementos más controversiales, estipula que “si el Tratado se termina, el artículo 17 del proyecto establece además que las disposiciones del Tratado continuarán en vigor durante 20 años” a partir de la fecha de las inversiones.

El TTIP “apunta a la liberalización de un tercio del comercio mundial”, lo que sirve para argumentarla generación de millones de nuevos puestos de trabajo.

Resulta interesante el hecho de que esta falta de transparencia no haya generado una oposición política organizada a TTIP, como se ha argumentado en diferentes medios académicos.

Algunas de las propuestas para esa zona de libre comercio transatlántica incluyen en la región americana, a varios de los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en particular a Canadá y México) y en por la parte europea, a los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). En el caso de México, este ya cuenta con un acuerdo de libre comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y la Unión Europea (UE), mientras que Canadá ya tiene uno firmado con la AELC y está negociando otro con la UE. Para que funcione el TTIP, estos acuerdos anteriores deben armonizar previamente con el mismo. Sólo así podrían formar potencialmente un área de libre comercio más amplia que cualquiera de las existentes hasta ahora.

**En el caso particular de la Alianza del Pacífico (ADP)**, se puede afirmar que está en vías de calificar como mega-acuerdo comercial, tema que se tratará más adelante en este artículo. Este esquema de integración factura un PIB de alrededor de 2 billones de dólares, abarca un mercado de más de 200 millones de personas, factura más del 30% del comercio en la región y dispone de todo un menú de TLC firmados tanto con Estados Unidos, como con economías ubicadas en otras regiones del mundo.

La Alianza cumple con todos los rasgos definidos arriba, si bien no siempre con el mismo grado de plenitud. En el caso de la amplitud de la membresía, la existencia actualmente de 32 miembros observadores<sup>20</sup>, para los cuales no hay una prohibición expresa de transitar hasta llegar a la membresía plena de la Alianza, aporta la posibilidad real de que estos ingresen gradualmente como miembros plenos, con lo cual el organismo se convertiría en uno de los mayores mega-acuerdos nunca vistos.

### **La Alianza del Pacífico y sus propósitos declarados. Avances.**

Promueve la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, obviamente con desiguales consecuencias para las economías.

En los documentos fundacionales plantea la búsqueda de una integración profunda, a través del incremento de la productividad del trabajo y la generación de empleo.

---

<sup>20</sup> Acaban de solicitar su ingreso como miembros observadores Trinidad y Tobago y Bélgica, en la IX Cumbre en Punta Mita, estado de Nayarit, México, celebrada los días 19 y 20 de junio 2014.

Finalmente, se propone lograr un mejor posicionamiento en el escenario mundial en materia de comercio e inversiones, dando preferencia a la relación con las economías asiáticas.

Ha realizado 8 Cumbres en menos de dos años, cada una con acuerdos tangibles, aunque no materializados en la práctica.

Uno de los acuerdos más significativos se refiere a la desgravación arancelaria del 92% de los bienes y servicios intercambiados, en el corto plazo, del 7% restante en el largo plazo y existe un 1% que no se va a desgravar (Alianza del Pacífico, 2014).

Otro tema polémico, es el relacionado con el incremento del comercio intra-bloque, algo en que apenas se ha avanzado, habida cuenta de que al interior sólo se realiza el 4% del comercio total, mientras que México, el socio mayor factura el 80% de su comercio con Estados Unidos.

En cuanto a la integración financiera a través del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), todavía no se ha materializado la integración de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), debido a la necesidad del cambio de las regulaciones bancarias por México, proceso que debe terminar según previsiones en el segundo semestre de 2014, bajo el impacto de las reformas del gobierno de Enrique Peña Nieto.

El tema de la suspensión de visas se ha logrado en el caso de los turistas, favoreciendo el incremento del turismo intra-bloque, mientras que todavía no hay acuerdo en ese aspecto para el caso de los hombres de negocio.

La rápida ampliación de los miembros observadores, con posibilidad de llegar a ser miembros plenos en el futuro, se ha expandido hasta la cantidad de 32, lo que demuestra el interés que despierta la Alianza en sus algo más de dos años de funcionamiento. Los resultados se muestran a continuación (Tabla Nro. 1).

**Tabla Nro. 1: Países miembros y observadores de la Alianza del Pacífico**

Miembros fundadores + 1	Miembros observadores por áreas geográficas (31)				
	ASIA (CUENCA)	AMÉRICA	EUROPA	ÁFRICA	EURASIA
México <sup>(a)</sup>	Japón <sup>(c)</sup>	EE.UU. <sup>(c)</sup>	España <sup>(b)</sup>	Marruecos	Turquía
Colombia	China <sup>(d)</sup>	Canadá	Portugal <sup>(b)</sup>		
Perú	C. Del Sur	Paraguay	Francia <sup>(b)(c)</sup>		



<b>Chile</b>	<b>Australia</b>	<b>Uruguay</b>	<b>P. Bajos<sup>(b)</sup></b>		
<b>+</b>	<b>N. Zelandia</b>	<b>Honduras</b>	<b>Alemania<sup>(c)</sup></b>		
<b>Costa Rica<sup>(e)</sup></b>	<b>India<sup>(d)</sup></b>	<b>Guatemala</b>	<b>R. Unido<sup>(b)(c)</sup></b>		
	<b>Singapur</b>	<b>Panamá</b>	<b>Israel</b>		
		<b>R. Dominicana</b>	<b>Italia</b>		
		<b>El Salvador</b>	<b>Suiza</b>		
		<b>Ecuador<sup>(f)</sup></b>	<b>Finlandia</b>		
		<b>T y Tobago</b>	<b>Bélgica</b>		

**Fuente:** Elaboración propia del autor.

**Leyenda:**

- (a) segunda economía región, detrás de Brasil.
- (b) principales antiguas metrópolis en la región.
- (c) potencias
- (d) BRICS – las dos más grandes economías y más dotadas poblacionalmente del total de las cinco que integran el grupo.
- (e) firma del acta de aprobación como miembro pleno en la VIII Cumbre en Cartagena de Indias, Colombia, en febrero de 2014.
- (f) aparece en casi todos los listados, aunque el presidente Correa ha afirmado reiteradamente que mientras sea presidente, Ecuador no pertenecerá a la Alianza.

En la Tabla se ilustra claramente la gran dispersión geográfica y las enormes asimetrías entre las economías en categoría de observadoras en la Alianza. Llama la atención, igualmente, la pertenencia de las antiguas metrópolis coloniales europeas en el grupo, así como la presencia de un pequeño país del Norte africano (Marruecos), a la vez que se observa que la mayoría de los observadores son países no relacionados, al menos geográficamente con Asia (ni con la Cuenca, ni siquiera con el arco asiático americano).

En la siguiente Tabla (Tabla Nro. 2), se muestra la frecuencia de pertenencia de un grupo de países seleccionados a los mecanismos de referencia.

**Tabla Nro. 2: Países seleccionados organizados según su membresía en algunos Mecanismos de Cooperación e integración.**

Mecanismos de Concertación e integración	APEC (21)	TPP (11+1)	RCEP (10+6)	TTIP (1+28)	ADP (4+32)	MERCOSUR (4+1)	CELAC (33)
<b>Países seleccionados</b>							
Brasil	-	-	-	-	-	X	X
México	X	X <sup>(b)</sup>	-	-	X	-	X
Chile	X	X	-	-	X	X <sup>(d)</sup>	X
Colombia	-	X <sup>(c)</sup>	-	-	X	X <sup>(d)</sup>	X
Perú	X	X	-	-	X	X <sup>(d)</sup>	X
Argentina	-	-	-	-	-	X	X
Venezuela	-	-	-	-	-	X	X
Paraguay	-	-	-	-	X <sup>(c)</sup>	X	X
Costa Rica	-	-	-	-	X <sup>(a)</sup>	-	X
Panamá	-	-	-	-	X <sup>(c)</sup>	-	X
Estados Unidos	X	X		X	X <sup>(c)</sup>	-	-
Canadá	X	X <sup>(b)</sup>	-	-	X <sup>(c)</sup>	-	-
China	X	-	X	-	X <sup>(c)</sup>	-	-
Japón	X	X	X	-	X <sup>(c)</sup>	-	-
Corea del Sur	X	-	X	-	X <sup>(c)</sup>	-	-
Rusia	X	-	-	-	-	-	-
Singapur	X	X	X	-	X <sup>(e)</sup>	-	-
Taiwán	X	-	-	-	-	-	-
Vietnam	X	X	X	-	-	-	-

**Fuente:** Elaboración propia del autor.

**Leyenda:**

- a) Efectiva la decisión, como se sabe, a partir de la firma del acuerdo de admisión en febrero de 2014 y sujeta a cumplimiento de “hoja de

ruta”, hasta su ingreso efectivo como miembro pleno a fines de 2014 o inicios de 2015.

- b) Han solicitado su incorporación como miembro observador (2012).
- c) Han solicitado su incorporación como miembro observador (2013).
- d) Han solicitado su estatus como miembro observador de MERCOSUR.
- e) Ha solicitado su incorporación como miembro pleno (2014).

En la tabla anterior, se puede apreciar que las economías de México, Chile, Colombia y Perú, que integran la “cuarteta” de miembros fundadores de la Alianza, también aparecen involucradas, en una u otra medida, en el **TPP**, lo cual muestra el grado de coincidencia en su pertenencia a ambos mecanismos y que Estados Unidos y Canadá, economías ambas norteamericanas, en condición de extra-regionales con relación a América Latina y el Caribe, también están involucrados simultáneamente en los dos mismos, lo cual resulta sintomático. Este es un asunto que requeriría de especial atención en otro momento.

Hay un tercer grupo de economías, integrado por Costa Rica, Panamá y Paraguay que están involucrados en la Alianza, no así en el **TPP** (por ahora). En el caso de Costa Rica, es coincidentemente significativo que este país acabe de asumir la Presidencia Pro-témpore de la CELAC en la II Cumbre de la Habana (28-29 de enero de 2014), y va camino de convertirse en el miembro pleno número cinco de la Alianza (es sólo cuestión de tiempo), doble condición que resulta contradictoria por muchas razones, que ameritan ser analizadas en detalle.<sup>21</sup>

En el **RCEP** no hay ningún miembro perteneciente a la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, en la **APEC** hay tres países latinoamericanos que son miembros: México, Chile y Perú, que a su vez son también miembros fundadores de la Alianza. En cuanto al **TTIP**, es evidente por razones geográficas y otras, que no pertenece ninguna economía de la región.

### **Los mega-acuerdos comerciales: oportunidades y amenazas para la integración en la región latinoamericana y caribeña.**

La dependencia de mercados y flujos financieros externos que acompaña a los mega-acuerdos comerciales, pudiera generar una nueva subordinación, que conspiraría contra los procesos de integración endógena en la región. Esto no obsta para que se aprovechen al máximo de manera inteligente, las oportunidades que se puedan presentar en el campo del comercio, las inversiones en el sector productivo y, tal vez, en materia de transferencias tecnológicas provenientes de Asia, en particular las de China.

---

<sup>21</sup> Por razones de espacio y de tiempo, este controvertido tema no será tratado en el presente trabajo. En las recientes elecciones celebradas en Costa Rica, salió electo, en segunda vuelta el candidato del Partido de Acción Ciudadana (PAC), Luis Guillermo Solís, que ha declarado que Costa Rica va a participar tanto en la CELAC como en la Alianza, la primera reconocida como foro de concertación política y la otra como mecanismo para la integración. Habrá que esperar su programa de gobierno y la materialización o no de sus propósitos.

La condicionante de la firma de TLC con miembros plenos para llegar a ostentar esa condición en la mayoría de los mecanismos, pudiera generar no sólo un incremento del comercio intra y bi-regional, sino un anclaje a los vaivenes de la economía de EE.UU., sobre todo a partir de su ingreso como miembro pleno en el caso de la ADP y como actor promotor del TPP y del TTIP, acompañado de un debilitamiento del papel de China en la Cuenca del Pacífico y su influencia sobre la región latinoamericana y caribeña.

El avance impetuoso y presentado como significativo, aunque inconcluso aún de la gran mayoría de estas negociaciones, no debe impedir poner en el radar de los académicos y políticos las divergencias evidentes entre lo real práctico y lo ficticio mediático en cuanto al avance concreto de estos mega-acuerdos comerciales, llevan implícito el reto de encontrar la verdad y darla a conocer, sobre todo cuando se trata de negociaciones en ocasiones secretas, para evitar los peligros de un ingreso apresurado a alguno de estos mecanismos por países que pudieran estar abandonando en el futuro otros compromisos ya contraídos, con el consiguiente debilitamiento de los procesos de integración endógena en la región.

El controvertido tema del potencial papel desintegrador de los mega-acuerdos comerciales, que se ubican tanto en la costa del Pacífico como en parte de la región latinoamericana y también abarcan la costa atlántica si los tomamos en su suma combinada, y su dinámica de acercamiento o ruptura y contraste con el MERCOSUR, ubicado en la costa atlántica de la región, contando con el atractivo que pudiera representar la misma, pudiera constituirse en el mayor peligro en los empeños integracionistas endógenos y traer consecuencias negativas para las economías de la región. Igualmente, y no menos importante, sus reales contradicciones con la ALBA y otros mecanismos de concertación e integración como es la CELAC, por su potencial papel desintegrador, pudieran estar entorpeciendo la expansión y consolidación de este importante mecanismo.

### **Conclusiones.**

Los cambios que se vienen produciendo de diferentes signos, en la práctica económica y política a escala regional y extra-regional, pudieran estar implicando, obviamente determinados ajustes posteriores en la teoría sobre integración.

Con tantos mecanismos existentes, no sería ocioso preguntarnos si la cantidad de estos puede resultar directa o inversamente proporcional a la integración regional real. Esta circunstancia no obsta para que se busquen nuevos caminos, no ya sólo de naturaleza regional, sino incluso bi-regional, que en la matriz de un llamado regionalismo abierto, puedan propiciar nuevas oportunidades para la integración en el área.

No obstante lo cual, sería pertinente valorar la circunstancia de que aprovechar oportunidades con Asia no significa no atender al probable impacto negativo de las relaciones inter-regionales, lo cual requeriría de estudios ulteriores.

Los peligros no hay que verlos sólo como potenciales, sino como algo real, no en el largo, sino en el mediano plazo, debido al avance impetuoso de los mega-acuerdos comerciales que están “cercando” aceleradamente a la región.

Por tanto, todo parece indicar que se precisa mantener y consolidar los viejos y nuevos procesos de integración endógenos y no abandonarlos en aras de inseguras alianzas extra-regionales.

### **Bibliografía.**

- Alianza del Pacífico (2014). ABC de la Alianza del Pacífico. Disponible en: [http://alianzapacifico.net/documents/2014/ABC\\_ALIANZA\\_PACIFICO\\_2014.pdf](http://alianzapacifico.net/documents/2014/ABC_ALIANZA_PACIFICO_2014.pdf). Consultado 15 junio 2014.
- ASEAN (2014). Official Website. Disponible en: [www.asean.org](http://www.asean.org). Consultado 19 agosto 2014.
- APEC (2014). Achievements and Benefits. Disponible en: <http://www.apec.org>. Consultado 19 agosto 2014.
- APEC (2014a). APEC Policy Support Unity (September 2012) APEC's Bogor goals Progress Report. Disponible en: [www.apec.org](http://www.apec.org). Consultado 19 agosto 2014.
- Borón, Atilio (2014). El retorno de la geopolítica y sus razones. Disponible en: <http://www.economista.cubaweb.cu/2014/nro471/geopolitica.html>. Consultado 12 junio 2014.
- IMF (2012). Nominal 2012 GDP for the world and the European Union (EU). World Economic Outlook Database. October 2013. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/weoselagr.aspx>. Consultado 19 agosto 2014.
- Colectivo de autores (2013). De la Economía Internacional. Compilación 3. CIEI, Universidad de La Habana. Cedem, 2014. Varios artículos.
- European Union (2013). Trade in services, investment and E-commerce. Draft. 02.07.2013. Disponible en: [eu-kommission-position-in-den.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu-kommission-position-in-den.pdf). Consultado 20 agosto 2014.
- González Gómez, R. (1997). Posguerra fría y “orden mundial”: la recomposición de las relaciones internacionales. En: Temas, Nro. 9, enero/marzo 1997, pp. 88-97.
- Moneta, Carlos y Cesarín, Sergio (2012). Tejiendo redes. EDUNTREF, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Primera edición julio 2012, ISBN 978-987-1889-00-6.
- Muñoz González, R. y Ramírez Cruz, Z. (2013). Consideraciones teóricas acerca de un nuevo modelo de integración y desarrollo en América Latina y el Caribe. En: Economía y desarrollo. Año XLIV – VOL 150, Nro. 2, julio-diciembre 2013. Pp. 67/82.
- OMC, BID (2013). Negociaciones de mega acuerdos: ¿Cómo influirán en América Latina? En: <http://www10.iadb.org/intal/cartamensual/Cartas/HTMLPrintArticulo.aspx?Id=d556f56e-6ac2-4673-bc1e-e922e4e9ea08>. Consultado 10 junio 2014.
- Observatorio América Latina – Asia Pacífico (2013). Boletín Estadístico Nro. 3. Diciembre 2013. Disponible en: <http://www.observatorioasiapacifico.com/data/OBSERVATORIO.Images/>

- [Publication/temp/20131226103555BoletinNo3EditadoEsp.pdf](#). Consultado 10 junio 2014.
- Peña, Félix (2013). ¿El sistema comercial multilateral en una encrucijada? La conferencia de la OMC en Bali como una oportunidad para corregir rumbos. Marzo 2013. En: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-03-conferencia-omc-en-bali>. Consultado 05 agosto 2014.
- Peña, Félix (2013). Mega-acuerdos interregionales y gobernanza global. En: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-03-conferencia-omc-en-bali>. Consultado 05 agosto 2014.
- Slipak, Ariel M. (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o “Consenso de Beijing”. En: Nueva Sociedad, Nro., 250, Marzo-abril 2014. [www.nuso.org](http://www.nuso.org). Pp. 102/113. Consultado 07 mayo 2014.
- Suárez Salazar, L. (1998). La proyección externa de la Revolución cubana: oportunidades y desafíos. En: Temas, Nro. 12/13, marzo 1998, pp. 178-190.
- TPP (2005). P4\_TN\_texto\_completo del Acuerdo. Disponible en: [direcon.gob.cl/sites/rc.direcon.cl/files/docs/acuerdos/P4\\_TN\\_texto\\_completo.pdf](http://direcon.gob.cl/sites/rc.direcon.cl/files/docs/acuerdos/P4_TN_texto_completo.pdf). Consultado 11 junio 2014.
- Turzi, Mariano (2014). Asia y la ¿(des)integración latinoamericana? En: Nueva Sociedad, Nro., 250, marzo-abril 2014. [www.nuso.org](http://www.nuso.org). Pp. 78/87. Consultado 23 junio 2014.
- Vieira Posada, Edgar (2013). La globalización impulsa la negociación de mega acuerdos de integración. En: <http://www.cesa.edu.co/El-Cesa/lateral/NewsN/2013/Septiembre/Colombia-globalizada.aspx>. Consultado 26 mayo 2014.
- World Bank (2014). World Development Indicators Disponible en: <http://data.worldbank.org>. Consultado 19 agosto 2014.

# 3

## **Los mercados de divisas: sus características e impacto en la economía.**

**Lic. Francisco Soberón Valdés**  
**Colaborador del CIEM**

### **RESUMEN**

El presente trabajo es un breve análisis de las principales características y problemas de los mercados de divisas y de su comportamiento durante los años de crisis. En este se analiza como la enorme especulación que tiene lugar en esos mercados 24 horas diarias, crea serias dificultades que tienen su impacto en la economía real, con consecuencias muy negativas para su normal funcionamiento. Se ofrecen ejemplos de cómo la colosal liquidez que ha sido creada desde 2008 en las mayores economías para afrontar la crisis, ha sido usada para especular con divisas y para realizar inversiones financieras a corto plazo en ciertos países, con un impacto muy negativo en sus respectivas economías. Se analiza también que en estos momentos no parecen haber soluciones para tales problemas en el futuro previsible, y que estos seguirán afectando a prácticamente todos los países del mundo.

### **ABSTRACT**

The present work is a brief review on the main problems and features of the foreign exchange markets and its performance during the years of the present global crisis. It outlines how the huge speculation that takes place on these markets during 24 hours a day, creates serious difficulties that in turn affects real economy, bringing very negative consequences for its normal development. It offers some examples of how the enormous amounts of liquidity that has been created as from 2008 in the largest economies to face the crisis, has been used to speculate on foreign exchange and to make short term financial investments in certain countries, with a very disturbing impact in their economies. It is also analyzed that at present there are no clear solutions for these problems, and that they will probably keep affecting the economy of almost every country of the world in the foreseeable future.

La crisis global que comenzó en el año 2007 ha afectado de una u otra forma prácticamente todas las actividades financieras y económicas en general a nivel global

Sin embargo, existe un mercado que ha venido creciendo sustancialmente desde la década de los 70, y el periodo en que se ha manifestado la crisis no

ha sido una excepción, pues en este lapso su actividad ha experimentado un incremento del 60.6%.

Se trata del mercado de compra venta de divisas que en 2007 reportaba una actividad equivalente a 3.3 millones de millones de dólares diarios, en el 2010 se incrementó a 4.0 millones de millones y en el 2013 alcanzó 5,3 millones de millones de dólares diarios.

Esta es una tendencia que se observa desde la década de los 70 en que los Estados Unidos le retiraron el respaldo en oro al dólar, dando inicio a un periodo de tasas de cambio flotantes con una gran volatilidad, que ha llegado hasta nuestros días.

Las transacciones de compra venta de divisas se han multiplicado desde entonces por más de 50 veces, como resultado principalmente del crecimiento en grandes proporciones de la actividad especulativa. Así tenemos que estas transacciones en la década de los setentas se estimaban en decenas de miles de millones de dólares diarios; a mediados de los ochentas ascendían a ciento cincuenta mil millones de dólares; a mediados de los noventas sobrepasaban el millón de millones de dólares diarios; y a partir del 2007 continuó el ritmo ascendente con la crisis en pleno desarrollo, hasta llegar a 5,3 millones de millones diarios en el 2013, como ya se mencionó.

Para poner en contexto estas cifras, puede señalarse que el volumen total de las exportaciones de bienes y servicios a nivel mundial en el 2012 fue de alrededor de 23 millones de millones de dólares: el total de inversión extranjera directa fue de 1,4 millones de millones de dólares y el total mundial de transacciones en acciones y bonos en las bolsas de valores en 2013 fue de alrededor de 100 millones de millones de dólares. De manera que en 5 días en el mercado de divisas se realizan transacciones superiores al total de las exportaciones mundiales anuales; en un día estas ascienden a 4 veces el total de la inversiones extranjeras directas del planeta de un año y en 20 días superan el total de las operaciones anuales con bonos y acciones, en todas las bolsas de valores del mundo.

Por otra parte, las exportaciones de bienes y servicios de China son superiores a las de los Estados Unidos, pero el dólar constituye el 87% de la moneda que se compra o se vende en los mercados de divisas, mientras que el yuan solo representa el 2,2%.

Asimismo, en los mercados de divisas de Alemania solamente se ejecutan el 1,7% de las transacciones mundiales, mientras que en los de Gran Bretaña tienen efecto el 41% a pesar de que Alemania exporta alrededor de 3 veces el volumen de bienes que exporta Gran Bretaña.

Todos estos datos y otros que pudieran brindarse, reafirman el hecho de que las transacciones de compraventa de divisas están sustancialmente desligadas de las necesidades de la economía real, las cuales absorben una cantidad realmente insignificante del nivel de actividad de los mercados cambiarios (Basilea, 2007, 2010 y 2013; OMC, 2014; UNCTAD, 2013 y *WFE*, 2014).



## **Algunas características de los mercados de divisas**

Los mercados de divisas operan bajo los más ortodoxos principios de la filosofía del *laissez faire* impuesta durante décadas de ciego acatamiento de las doctrinas neoliberales.

Una de sus peculiaridades es que no están ubicados en un local específico (a diferencia de las bolsas de valores, de metales, de hidrocarburos, de cereales, y otros productos) sino que radican en centros financieros importantes como Nueva York, Londres, Frankfurt o Zurich; en los que compradores y vendedores de divisas de todas partes del mundo ejecutan sus operaciones, a través del teléfono y los medios electrónicos de comunicación.

Usted puede dirigirse a la dirección de la bolsa de valores de Nueva York o de la bolsa de metales de Londres, pero no existe una “dirección” del mercado de divisas de Zurich o de Londres, ni institucional ni geográficamente.

Con los avances de la informática y las telecomunicaciones, la forma de ejecutar las transacciones en estos mercados, es simplemente mediante anotaciones electrónicas en las cuentas del comprador y el vendedor que se ejecutan al unísono. Además, el objeto de compra venta –la divisa de que se trate- puede ser revendida de inmediato si así lo decide el comprador, pues se considera el mercado más líquido del mundo (siempre hay un comprador o un vendedor dispuesto a hacer la transacción) y en el caso de las monedas que se operan internacionalmente no existen ninguna restricción legal o práctica para transferirlas libremente hacia o desde cualquier parte del planeta.

A pesar de la fragmentación implícita en el hecho de que cada país emite su propio signo monetario, los mercados cambiarios han llegado a un alto nivel de globalización. Cuando las transacciones no pueden realizarse mediante el simple intercambio de depósitos por tratarse de monedas que no se cotizan en los mercados de divisas, casi siempre resulta posible ejecutarlas con relativa facilidad utilizando una tercera moneda de alta aceptación internacional.

Los mercados de divisas operan sobre la base de la influencia de los eventos a corto plazo, lo que origina grandes y constantes movimientos en las cotizaciones de los tipos de cambio. De manera que la extrema volatilidad es un factor característico de estos mercados, algo por cierto muy distinto de la creencia de muchos economistas que aseguraban en la década de los setentas que la instauración de un sistema de tipos de cambio flotantes, determinados por la libre acción del mercado, no traería como resultado grandes oscilaciones en sus valores. El desenvolvimiento de estos mercados durante las últimas cuatro décadas, ha probado exactamente lo contrario.

Es obvio que mientras más bruscas sean las variaciones en un mercado, más atrae a los especuladores. Consecuentemente, el actual sistema de tasas de cambio flotantes ha hecho del mercado cambiario un terreno propicio para los negocios especulativos a gran escala, potenciado por los adelantos en la informática y las telecomunicaciones y por el auge de la llamada “industria de la administración de fondos”, que mueve millones de millones de dólares de dinero ajeno, sin que sus dueños entiendan a cierta ciencia las características de los riesgos que asumen.

## **Antecedentes de la preeminencia de la actividad financiera**

El proceso que llevó a la preeminencia de la actividad financiera (de la cual los mercados de divisas son actualmente un importante componente) sobre la esfera de la economía real no es reciente. Su origen se remonta al surgimiento y desarrollo del capitalismo. Ya en la segunda mitad del siglo XIX Karl Marx señalaba cómo era casi siempre el capitalista financiero el que obtenía los mayores beneficios de las nuevas evoluciones conseguidas por la labor general del espíritu humano y por su aplicación. Analizaba que en la medida que crecía la riqueza material lo hacía también la élite de capitalistas financieros y el número de rentistas; se fomentaba el sistema de crédito y aumentaban los banqueros, prestamistas, financieros, etc. (Marx, 1965).

En 1936, John Maynard Keynes se refería extensamente a esta característica de la sociedad capitalista -con otro enfoque por supuesto- pero su análisis confirma que esa tendencia cobraba fuerzas a pasos agigantados. Explicaba como el desarrollo de las bolsas de valores ofrecía la ventaja de la liquidez (convertir sus acciones en dinero) a los especuladores con relación al inversionista de "viejo tipo" cuyas decisiones a largo plazo eran en gran parte irrevocables. Mencionaba como la habilidad del especulador se concentraba en determinar cuál sería el valor de la inversión en el corto plazo, y concluía que quien intentase hacer inversiones basadas en las expectativas auténticas a largo plazo, debería sobrellevar días muchos más laboriosos y correr riesgos mucho mayores que aquellos que trataban de adivinar en los mercados financieros mejor que la muchedumbre lo que esta haría; y a igualdad de inteligencia podía cometer equivocaciones más desastrosas. "La naturaleza humana desea resultados rápidos, hay un deleite particular en hacer dinero pronto, y las ganancias remotas son descontadas por el hombre medio a tasas muy altas" (Keynes, 1984).

De manera que la primacía de la actividad financiera sobre la economía real se ha venido gestando durante largo tiempo. Sin embargo lo novedoso y particularmente peligroso es que la interconexión de los mercados financieros y las magnitudes y velocidad de sus transacciones, se han incrementado exponencialmente y así ha pasado también con sus secuelas para el desenvolvimiento de la economía real.

## **Efectos negativos del nivel y de la dinámica actual de las operaciones de los mercados de divisas**

Si tratáramos de resumir algunos de los efectos negativos que tienen en la economía real, los actuales niveles y dinámica de las operaciones en los mercados de divisas podríamos señalar los siguientes.

**Primero:** En la coyuntura actual, que se caracteriza por la determinación de los tipos de cambio según la acción del mercado y la libre movilidad del capital a nivel global, son muy pocos los gobiernos que pueden sentirse totalmente invulnerables a un ataque especulativo a gran escala. En el mundo existen solamente dos países (China y Japón), cuyas reservas internacionales exceden el millón de millones de dólares, e incluso esas magnitudes parecen minimizadas ante el colosal volumen de transacciones que han alcanzado los

mercados de divisas (5,3 millones de millones de dólares diarios como ya se mencionó).

**Segundo:** Está por determinar la influencia que ejercen tales movimientos especulativos en los precios de las materias primas y los productos intermedios. Por ejemplo los precios del petróleo, los alimentos y los metales con frecuencia experimentan alzas y bajas pronunciadas, no por cambios en los fundamentos de la economía real que repercutan en la oferta o la demanda, sino por las bruscas variaciones en el valor del dólar, que es la moneda en que se cotizan estos productos en bolsa; o por eventos que influyen en las expectativas de los especuladores sobre el futuro comportamiento del tipo de cambio de esa moneda, que los puede llevar a invertir en letras, notas y bonos del Tesoro de Estados Unidos y salir de los mercados en que se comercian los futuros de los mencionados productos o viceversa, alterando sustancialmente su cotización, con efectos imprevisibles tanto deflacionistas como inflacionistas según sea el caso.

Una clara muestra de los movimientos abruptos e impredecibles en los mercados monetarios, que no solo afectan a las monedas más débiles, es el tipo de cambio entre el dólar y el euro. En el momento del surgimiento del euro, enero de 1999, la tasa de referencia del Banco Central Europeo fue 1,1789 dólares por euro. Desde entonces se ha movido en un rango cuyos extremos han sido 0,8252 dólares por euro a que se llegó en octubre de 2000 y 1,5990 dólares por euro que alcanzó en julio de 2008; con notables oscilaciones que han creado grandes perjuicios para los productores y comerciantes, y beneficios igualmente grandes para los especuladores que hayan acertado en sus apuestas sobre el tipo de cambio entre estas dos monedas.

**Tercero:** A partir de las experiencias negativas de los ataques especulativos a las monedas nacionales, numerosos países han adoptado una política dirigida a acumular el máximo posible de reservas internacionales. Uno de los principales objetivos de esta acumulación de reservas, es blindarse ante cualquier ataque especulativo.

Con independencia de la seguridad que significa contar con altos niveles de reservas y las ventajas que representa para el país que los posee, tal acumulación tiene también un influjo negativo en el normal desenvolvimiento de la economía nacional de los países emergentes y de las relaciones económicas internacionales en general.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que estos fondos se mantienen inmovilizados por un tiempo indeterminado con un rendimiento marginal y no pueden utilizarse en la financiación de planes de desarrollo, que muchas veces resultan imprescindibles para la satisfacción de acuciantes necesidades sociales.

Además, la acumulación de reservas en tales magnitudes, tiene un efecto recesivo, por cuanto constituye un factor de contracción de la demanda agregada a nivel mundial.

Como una paradoja relacionada con esta acumulación de reservas, habría que señalar que la mayor economía del mundo los Estados Unidos, al tener el

privilegio de poder liquidar sus obligaciones externas en su propia moneda, no necesitan inmovilizar recursos para engrosar sus reservas en divisas, y el nivel de estas que acumulan asciende a aproximadamente 48000 millones de dólares (fundamentalmente en euros y yenes) El resto de sus reservas internacionales están constituidas por los Derechos Especiales de Giro distribuidos por el FMI: por la llamada “posición en el tramo de reserva” —que en síntesis representa la suma que un país tiene a su disposición en esa organización sin que constituya un uso de crédito—, y por sus tenencias de oro que en términos físicos han experimentado muy poca variación desde 1971, pero en su expresión monetaria han aumentado notablemente, debido al incremento del precio de este metal (A los precios de mercado actuales del oro están valoradas en alrededor de 340 000 millones de dólares). (Departamento del Tesoro, 2014).

Mientras tanto, muchos países de menor desarrollo, financian con sus reservas los déficits externos de los Estados Unidos. Se pudiera mencionar el ejemplo de Brasil, cuyo PIB per cápita es menos de una cuarta parte del de Estados Unidos, acumula reservas de 366 716 millones de dólares, y mantiene una cifra equivalente a más del 65% de esta suma invertida en bonos del Departamento del Tesoro estadounidense con muy bajos rendimientos (FMI, 2014 y Departamento del Tesoro 2014).

**Cuarto:** Los descomunales niveles de operaciones en los mercados de divisas, son un claro ejemplo de la evolución que está teniendo lugar en el sistema capitalista, que determina que la fórmula más rápida y efectiva de obtener una mayor parte de la renta de la sociedad, es por la vía de las operaciones financieras y no de emplear el capital en la esfera de producción de bienes materiales.

Así tenemos que un gran cúmulo de la liquidez que ha sido creado por los bancos centrales para paliar la actual crisis no se ha vertido sustancialmente hacia la economía real, sino que se ha mantenido operando en la esfera financiera, incluyendo los mercados de divisas, lo cual constituye un factor que retarda cualquier proceso de recuperación.

**Quinto:** Los recursos financieros que se encauzan a través de la compra de las monedas que los especuladores perciben como las que tienen mayores posibilidades de ser apreciadas, originan serios trastornos a los sistemas financieros de los países que los reciben. Téngase en cuenta que nadie puede precisar el tiempo que permanecerán en el país receptor, ni la cuantía en que disminuirán o aumentarán.

Esos fondos pueden colocarse por el inversor extranjero en depósitos a un día, y es posible renovarlos día a día durante semanas o meses; o simplemente retirarlos en un minuto. Pueden también invertirse de manera masiva en activos financieros que se cotizan en los mercados locales y más tarde desinvertirse de forma súbita, influenciando así de modo considerable su precio en la medida en que entran o salen del mercado.

Las decisiones de los operadores financieros que manejan este tipo de inversión en cartera, son muy sensibles a los cambios que se producen en sus perspectivas de ganancias a corto plazo asociados a factores netamente

subjetivos que no están basados en el desenvolvimiento a largo plazo de la economía real. A estos inversionistas: “no les es relevante si los fundamentos reales están siendo mejorados o empeorados mientras ellos continúan invirtiendo atraídos por las ganancias esperadas en el corto plazo. Lo que si les importa es que los indicadores cruciales desde su punto de vista —precios de bienes raíces, bonos, acciones y tipo de cambio— puedan seguir proveyéndoles ganancias a corto plazo y, obviamente, que la liquidez de los mercados les permita, si es necesario, revertir a tiempo sus decisiones. Así, continuarán suministrando flujos netos hasta que emerjan expectativas de una inminente reversión” (Ffrench-Davis, 2010).

En esas circunstancias surge el riesgo que los bancos locales, ante el incremento de sus pasivos -nuevos depósitos que reciben del exterior-, y la necesidad de encontrar fuentes de remuneración para estos, otorguen facilidades financieras a mediano y largo plazo, principalmente al sector inmobiliario, lo que podría originar grandes problemas, si se produce una retirada repentina de los fondos recibidos a corto plazo. En otras palabras, pueden crearse serios desfases entre las necesidades y las disponibilidades de liquidez. Esto es algo que los gobiernos y entidades regulatorias tratan de evitar, mediante una estrecha supervisión. No obstante, frecuentemente se constatan experiencias muy negativas, como el caso de las turbulencias monetarias en los países del sudeste asiático que dio origen a la crisis financiera de 1997, cuando se hizo evidente que se habían utilizado masivamente depósitos a corto plazo para otorgar créditos a mediano y largo plazo.

No se puede perder de vista que los mercados financieros constituyen un nexo entre el presente y el futuro. Quienes tienen fondos disponibles y no tienen uso para ellos los prestan en el presente con el objetivo de incrementar su poder adquisitivo futuro. Quienes reciben un crédito, lo invierten para obtener una ganancia futura. Esto hace que el comportamiento de los flujos monetarios en el tiempo sea un factor esencial para el normal funcionamiento de la actividad financiera.

En resumen: la afluencia abrupta y en grandes proporciones de capital a corto plazo, significa graves y disímiles trastornos para los países que lo reciben, sin que les reporte prácticamente ningún tipo de beneficio.

**Sexto:** En nuestros tiempos resulta obvio que el orden que prevalece en el sistema capitalista global, inclina a los hombres de negocio hacia la actividad especulativa en el sector financiero, en detrimento de la inversión productiva, y tiende a hacer a los especuladores financieros mucho más exitosos e importantes que los empresarios que ponen su talento y sus fuerzas en función de la producción de bienes y servicios.

En un reciente libro de dos investigadores canadienses, se ofrece un ejemplo en el cual se puede apreciar de manera gráfica hasta dónde puede llegar la desigualdad entre quienes se desenvuelven en la esfera financiera, y aquellos que deben obtener sus ingresos mediante el ejercicio de actividades de mucho más beneficio para la sociedad. “En el año 2007 el Gerente de un fondo de cobertura John Paulson, recibió una suma incomprensiblemente alta de 3 700 millones de dólares por apostar en contra del mercado hipotecario *sub prime* de

Estados Unidos, una acción que ayudo a desencadenar la catástrofe. (...) En otras palabras, Paulson –cuyas acciones contribuyeron a la devastación de la economía mundial- recibió un ingreso similar al de un cuerpo de enfermeras suficientemente grande como para proveer cuidados de salud a seis millones de canadienses” (McQuaig y Brooks, 2011).

### **Las ventajas del especulador financiero**

Las ventajas de un operador que se concentra exclusivamente en la especulación en los mercados financieros, de los cuales los mercados de divisas son claro ejemplo, con respecto a los que realizan sus operaciones en la economía real son múltiples y pudiéramos mencionar entre otras:

- 1) Se ocupa solamente de sus constantes transacciones financieras, lo cual le provee con un gran volumen de información, contactos y relaciones que le permiten valorar en cada momento las opciones más convenientes en cuanto a las decisiones a tomar.
- 2) Las numerosas operaciones que debe realizar diariamente, aumentan sus habilidades y dominio de los más novedosos y sofisticados instrumentos financieros.
- 3) El manto corporativo bajo el cual usualmente opera, le permite que sus transacciones pasen casi inadvertidas para la sociedad y muchas veces las encauzan y registran a través de filiales establecidas en lugares remotos y con muy poca supervisión, en virtud de las facilidades que le brindan el desarrollo de las comunicaciones por vía electrónica.
- 4) Los recursos propios que maneja son mínimos en relación con su volumen de operaciones, de manera que la tasa de retorno sobre el capital invertido es, como norma, sustancialmente superior al de cualquier negocio de la economía real y los niveles de riesgos muy reducidos, pues al final las pérdidas son absorbidas por los ahorristas cuyos fondos administra, y en el peor de los casos siempre contará con el apoyo gubernamental ante cualquier descalabro que pueda tener repercusiones sistémicas; todo lo cual le ofrece un alto grado de impunidad que a su vez lo induce a involucrarse en operaciones cada vez más audaces.

En resumen, estamos ante un mercado que absorbe enormes recursos financieros y los encauza hacia actividades improductivas; en detrimento del crecimiento de la economía real, que resulta imprescindible para ocupar a los hombres en producir bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades siempre crecientes de la sociedad.

Por supuesto, esta preferencia por la especulación financiera tiene un alto costo social. Quien invierte en el mercado de divisas, solo cambia un activo financiero por otro (ej.: depósitos en reales por depósitos en dólares, una prima por un derivado financiero, etc.), pero no crea ningún tipo de nueva riqueza material o espiritual para lo sociedad. En tanto esta sea una actividad secundaria con respecto a la economía real, el daño de tal esfuerzo socialmente estéril es menor. Pero “la situación es seria cuando la empresa se

convierte en burbuja dentro de la vorágine de la especulación. Cuando el desarrollo del capital en un país se convierte en subproducto de las actividades propias de un casino, es probable que aquél se realice mal” (Keynes, 1984).

Como un claro reflejo práctico del terreno que han ido ganando estos paradigmas, puede señalarse que en la mayor potencia económica mundial – Estados Unidos- la industria manufacturera ha declinado hasta llegar a un escaso 11% del PIB, mientras que los servicios financieros, de seguros, bienes raíces, alquiler y leasing alcanzan ya aproximadamente el 21% del PIB. (<http://www.census.gov>)

Habría que agregar que este escenario no es fruto de la voluntad de los empresarios. Es una consecuencia de la evolución que está teniendo lugar en el sistema capitalista, que determina que la fórmula más rápida y efectiva de obtener una mayor parte de la renta de la sociedad, es por la vía de las operaciones financieras y no de emplear el capital en la esfera productiva.

### **Ejemplo reciente del efecto negativo de la especulación financiera en la economía de los países. El caso de Brasil**

Las circunstancias que se han explicado en cuanto a las características y magnitud de las operaciones en los mercados de divisas, pueden llegar a tener un impacto muy negativo en la economía de los países, incluso en momentos de un favorable desempeño de esta. Tal ha sido el caso de Brasil en el último lustro. En noviembre de 2010 un artículo del *Wall Street Journal* se refería a las oportunidades que se presentaban a los especuladores tomando el caso de Brasil como ejemplo: “Con una tasa de crecimiento anual del 7%, el gigante sudamericano ya estaba atrayendo una enorme cantidad de inversión. Pero la tasa de interés a un día, conocida como Selic, se ubica en 10,75% y ha convertido al país en uno de los blancos principales del capital golondrina”.

Como consecuencia de la afluencia de capital de corto plazo y el consiguiente incremento en la demanda de moneda brasileña, esta se apreció alrededor del 30% del año 2009 al 2011, lo que influyó en el cambio de signo de su balanza comercial (bienes y servicios), que de un superávit de 6 044 millones de dólares en 2009, pasó a sucesivos déficits de 2010 al 2013 con un déficit comercial total acumulado en esos 4 años de 83 371 millones de dólares el cual es parte de un déficit total de la cuenta corriente de su balanza de pagos que en ese periodo superó la cifra de 230 000 millones de dólares (CEPAL 2010, 2011, 2012 y 2013 y ONU, 2010, 2011, 2012 y 2013).

La apreciación de la moneda brasileña, trajo también como resultado que los inversores extranjeros aprovecharan la oportunidad para enviar hacia el exterior la mayor cantidad posible de sus dividendos con un tipo de cambio ventajoso. Según el Banco Central de Brasil, las transferencias de dividendos hacia el exterior se incrementaron de 25 220 millones de dólares en 2009 a 30 370 millones en 2010 y a un monto similar en los primeros 10 meses de 2011.

Más preocupante aún es que una parte de este déficit y del incremento de las reservas internacionales, ha sido financiado por inversiones extranjeras en cartera, lo cual denota una dependencia de los flujos financieros externos para equilibrar la balanza de pagos y mantener un nivel adecuado de reservas, con

los riesgos que esta situación conlleva en caso de que estos flujos se interrumpieran por cualquier motivo. De hecho, esto ha comenzado a suceder como resultado de los signos preocupantes que han aparecido en el desempeño de Brasil, y la gradual reducción de la liquidez que se crea mediante la política de “flexibilización cuantitativa” de la Reserva Federal de Estados Unidos.

Ya en 2012 y 2013 se produjo una importante disminución en el saldo de la Cuenta de Capital y Financiera, lo cual en 2013 le obligó a cubrir parte del déficit de su cuenta corriente con sus reservas internacionales, provocando una baja de estas en 4 600 millones de dólares, la primera en los últimos años. (CEPAL, 2013 y ONU, 2013, Cuadro A-5)

En medio de este escenario, a partir de 2011 la moneda brasileña se ha debilitado considerablemente, y su cotización actual con respecto al dólar refleja una depreciación de alrededor del 45% en comparación con julio de 2011.

Hemos tomado el caso de Brasil como ejemplo, por su importancia y por la claridad con que pueden analizarse los acontecimientos que han tenido lugar alrededor de la cotización de la moneda de ese país en los últimos años, pero hay otros países de nuestra región, que por diferentes razones están también sufriendo las consecuencias de la especulación asociada a los movimientos abruptos de capital a corto plazo.

Otro elemento que complica la situación de Brasil es que el objetivo de impedir una conversión masiva en dólares de los depósitos en moneda local, lo ha llevado a incrementar sustancialmente las tasas de interés de su signo monetario. Así ha aumentado en los últimos meses sus tasas de referencia de 7,25 a 11%.

Las alzas en las tasas de interés para proteger la tasa de cambio y defender las reservas internacionales, tienen un claro efecto recesivo pues conspiran contra la toma de crédito para nuevas inversiones, para el consumo y para realizar actividades comerciales y productivas en general, haciendo aún menos halagüeñas las perspectivas de crecimiento económico.

### **Sin soluciones a la vista**

La excesiva volatilidad y la consiguiente actividad especulativa que tiene lugar en los mercados de divisas ha sido objeto de preocupación tanto a nivel académico como por parte de personalidades con altas responsabilidades políticas y económicas.

En este sentido, se han generado propuestas para crear un impuesto que grave las transacciones financieras, pero ninguna de ellas se ha llevado a la práctica.

La iniciativa más reciente surgió en la Unión Europea y a partir de 2011 se trabajó con la idea de poner en vigor un gravamen a un grupo de operaciones financieras a partir de Enero de 2014.



Sin embargo, hasta la fecha no se han materializado los pasos que debían tener como corolario la puesta en práctica de ese impuesto y en estos momentos no existe una fecha definitiva para su implementación, aun cuando se continúa trabajando en el tema.

En las condiciones de una crisis global como la que se afronta desde el año 2007, tal preponderancia del sector financiero hace mucho más difícil corregir la tendencia recesiva pues, como se ha podido apreciar, se refuerza aún más la inclinación hacia la inversión financiera a muy corto plazo, en detrimento de la actividad productiva, cuyo crecimiento es imprescindible para generar empleos, estimular la demanda y revertir la fase recesiva.

Dentro de este contexto, es innegable que los mercados de divisas y su ágil funcionamiento constituyen hoy un importante soporte al comercio exterior, a la inversión extranjera, al dinamismo de los flujos financieros y al desenvolvimiento de las relaciones económicas internacionales en general. Sería inconcebible imaginarse el nivel actual de globalización que se observa en la actividad económica del planeta, sin la existencia de estos mercados. Pero no es menos cierto, que estos mercados se han convertido en uno de los escenarios donde es posible obtener un alto rendimiento del capital empleándolo dentro de la esfera financiera sin necesidad de enfrentar los riesgos normales asociados con las inversiones en la economía real.

Además, dadas sus características ya apuntadas, los mercados de divisas se han convertido en uno de los terrenos predilectos de los especuladores, que ponen frecuentemente en riesgo la estabilidad de cualquier país y operan en gran medida a semejanza de un casino, con la diferencia de que -como bien señalara una académica británica- en este último se entra y se sale voluntariamente, pero lo que sucede en los mercados de divisas nos involucra a todos con independencia de nuestra voluntad, sin siquiera saber cómo, cuándo y en qué medida (Strange, 1997).

Finalmente, podría afirmarse que el capitalismo se ha despojado de todo tipo de limitación para utilizar el sistema monetario, el desarrollo del crédito y las innovaciones financieras, no solo en función de acelerar la revalorización del capital en el sector productivo; sino también como una esfera en la cual la oligarquía financiera puede operar y obtener mayores ganancias, más rápidamente y con menores riesgos que aquellos asociados a las inversiones en la economía real.

## **Bibliografía**

- Banco de Pagos Internacionales (BIS): *Triennial Central Bank Survey, Foreign exchange and derivatives market activity*, Basilea, 2007, 2010 y 2013.
- Census Bureau, <http://www.census.gov>, Washington.2014
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de Naciones Unidas (CEPAL): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2011,2012 y 2013
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): *Informe Mundial sobre Inversiones, Ginebra, 2013*
- Departamento del Tesoro: *US International Reserve Position*, Washington, junio 6, 2014

- : *Major Foreign Holders of Treasury Securities*, Washington, abril 2014)
- Ffrench-Davis, Ricardo: *Macroeconomía para el desarrollo: desde el 'financierismo' al 'productivismo'*, en Revista de la CEPAL, no. 102, diciembre de 2010, p. 15.
- Fondo Monetario Internacional (FMI): *Data Template on International Reserves and Foreign Currency Liquidity*, Washington, junio 5, 2014
- Keynes, John Maynard: *Teoría General de la ocupación el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 141, 143 y 145.
- Marx, Karl: *El capital*, Ediciones Venceremos, La Habana, 1965. Tomo 3, pág. 127 y 526
- McQuaig, Linda y Neil Brooks: *The Trouble with Billionaires*, Penguin Canada, Toronto, 2011, p XV
- Organización Mundial del Comercio (OMC): *Comunicada de Prensa* Ginebra, abril 14 de 2014
- Strange, Susan: *Casino Capitalism*, Manchester University Press, Manchester, 1997, p 2
- The Wall Street Journal (WSJ): *El acuerdo G-20 no aliviará la presión sobre los países emergentes*, Nueva York, noviembre 10, 2010
- World Federation of Exchanges: *Markets Highlights*, Londres, febrero 28, 2014)

# 4

## La ciencia del cambio climático desde la perspectiva del IPCC 2014

Dr. Ramón Pichs Madruga  
Director del CIEM

### RESUMEN

En este trabajo se sintetizan las conclusiones principales de los más recientes informes de evaluación de los tres Grupos de Trabajo (GT) del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en Inglés), publicados en 2013-2014. Estos informes están referidos a las bases físicas del cambio climático (GT-I); impactos vulnerabilidad y adaptación (GT-II) y mitigación (GT-III), e incluyen mensajes claves donde se indica que el calentamiento del sistema climático es inequívoco y que la influencia humana en ese proceso es clara. También se evalúan las opciones y retos asociados a la adaptación y mitigación del cambio climático. Los informes del IPCC son una valiosa referencia para las negociaciones políticas multilaterales sobre estos temas.

### ABSTRACT

This paper summarizes the main findings of the most recent assessment reports of the three Working Groups (WG) of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), published in 2013-2014. These reports refer to the physical basis of climate change (WG-I); impacts, vulnerability and adaptation (WG-II) and mitigation (WG-III), and include key messages indicating that the warming of the climate system is unequivocal and that the human influence in that process is clear. Options and challenges associated with adaptation and mitigation of climate change are also evaluated. The IPCC reports are a valuable reference for political multilateral negotiations on these issues.

### Introducción

El *Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC): Cambio Climático 2014* se conforma a partir de las contribuciones de los tres grupos principales de trabajo de esta institución de Naciones Unidas, creada en 1988. El Grupo I aporta las *bases científicas del cambio climático* desde la perspectiva de las ciencias naturales; el Grupo II evalúa los *impactos, la vulnerabilidad y la adaptación* ante el cambio climático; y el Grupo III se refiere a la *mitigación*. El ciclo de cada informe de evaluación se cierra con un Informe de Síntesis, que incluye resultados básicos de los tres grupos.

El IPCC no hace sugerencias ni prescripciones a los gobiernos u otros actores acerca del cambio climático y las estrategias de respuesta a seguir, pero tiene el mandato de aportar resultados científicos rigurosos y relevantes para la toma

de decisiones políticas. El Quinto Informe de Evaluación se basa en revisión y sistematización de la bibliografía especializada publicada desde el Cuarto Informe de Evaluación (2007), y en su preparación han participado de forma voluntaria miles de científicos en calidad de autores, colaboradores, editores y revisores.

Siguiendo la práctica de similares procesos anteriores, este Informe constituye un documento de referencia para las negociaciones políticas multilaterales, a instancias de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto.

Según las palabras del Presidente del IPCC Dr. Rajendra Pachauri: “*Los informes del IPCC son una de las empresas científicas más ambiciosas de la historia de la humanidad y me siento muy honrado y agradecido por las aportaciones de cuantos los hicieron posibles*”<sup>22</sup>.

La síntesis que se presenta a continuación se basa en los *Resúmenes para Responsables de Políticas* de los respectivos grupos de trabajo, aprobados por los gobiernos miembros del IPCC en 2013-2014. Las contribuciones de estos grupos incluyen, además, un Resumen Técnico, y un documento base, que contiene los detalles de la evaluación integral llevada a cabo en cada caso. En octubre de 2014 se aprobaría el *Informe de Síntesis* del Quinto Informe del IPCC, con insumos de los tres grupos de trabajo.

## **ACERCA DE LOS RESULTADOS DEL GRUPO DE TRABAJO I: BASES CIENTÍFICAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

El Informe íntegro del Grupo de Trabajo I cuenta con 14 capítulos, elaborados por un equipo conformado por 209 autores y 50 revisores-editores, procedentes de 39 países. Este equipo contó con el apoyo de más 600 autores contribuyentes y 1089 revisores. El *Resumen para Responsables de Política* del Grupo I fue aprobado el 27 de septiembre de 2013, en Estocolmo, Suecia. En esa fecha también se adoptaron el Resumen Técnico y el Informe íntegro de ese grupo.

### ***El calentamiento del sistema climático***

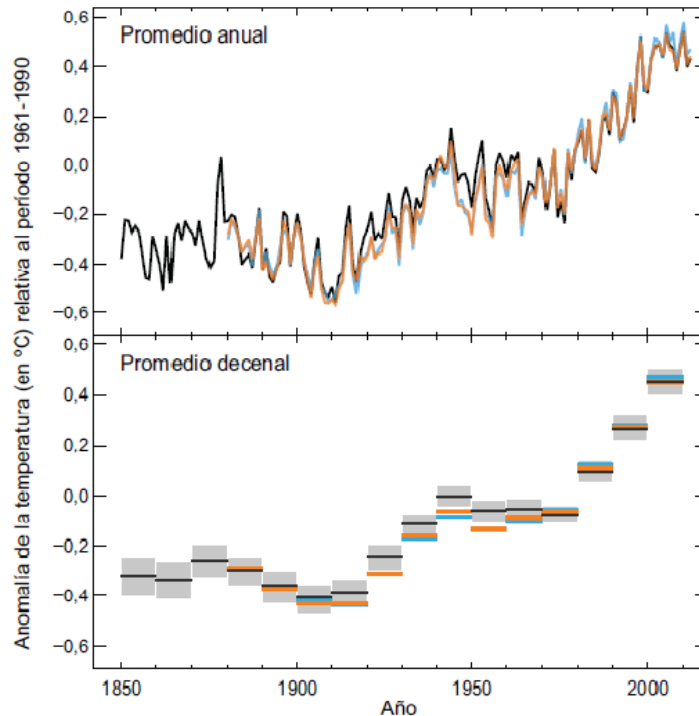
En el nuevo informe de evaluación se confirma que el calentamiento del sistema climático es inequívoco, ratificando lo que ya se había concluido en el Cuarto Informe de 2007. Además sobre este tema se destacan los siguientes mensajes:

- La atmósfera y el océano se han calentado, las capas de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) se han incrementado.

---

<sup>22</sup>Comunicado de prensa del IPCC, 31 marzo 2014, a propósito de la aprobación del *Resumen para Responsables de Políticas* del Grupo de Trabajo II-IPCC, en Yokohama, Japón (2014/11/PR).

**Gráfico 1:**



*Nota:*

*Anomalías observadas en el promedio global de temperaturas en superficies terrestres y oceánicas combinadas, desde 1850 hasta 2012, relativas a la media del período 1961-1990. Imagen superior: valores medios anuales. Imagen inferior: valores medios decenales.*

*Fuente: SPM WGI IPCC (2014)*

- Cada una de las tres últimas décadas ha sido sucesivamente más calurosa que cualquiera de las precedentes, desde 1850.
- El período 1983-2012 ha sido, probablemente, el período de 30 años más caluroso en los últimos 1400 años.
- La temperatura del aire sobre la superficie terrestre y oceánica, como promedio global, experimentó un calentamiento de 0,85°C durante el período 1880-2012. El incremento entre el promedio del período 1850-1900 y el período 2003-2012 es de 0,78°C.
- Durante el período 1901-2010, el nivel medio global del mar se elevó 0,19 metros. Es *muy probable* que la tasa media de elevación del nivel del mar haya sido de 1,7 mm/año, entre 1901 y 2010; de 2,0 mm/año, entre 1971 y 2010; y de 3,2 mm/año, entre 1993 y 2010.

**La influencia humana en el sistema climático**

Los resultados del Grupo de Trabajo I también subrayan que la influencia humana en el sistema climático es cada vez más clara, que no basta con el

efecto de los factores naturales para explicar el calentamiento registrado, y en este sentido se apunta que:

- Resulta sumamente probable (95-100%) que la influencia humana haya sido la causa predominante del calentamiento observado desde mediados del siglo XX.
- En las distintas regiones continentales excepto la Antártida, la influencia humana probablemente ha contribuido sustancialmente a los incrementos de temperatura de la superficie, desde mediados del siglo XX.
- Se ha detectado la influencia humana en el calentamiento de la atmósfera y el océano, en alteraciones en el ciclo global del agua, en reducciones de la cantidad de nieve y hielo, en la elevación media mundial del nivel del mar y en cambios en algunos fenómenos climáticos extremos.
- Durante el período de 1951 a 2010, los gases de efecto invernadero han contribuido al calentamiento medio global en superficie en un rango de 0,5°C a 1,3°C, mientras que la contribución de los forzamientos naturales se sitúa en un rango de -0,1°C a 0,1°C.
- La contribución antropogénica a la elevación media mundial del nivel del mar ha sido significativa desde la década de 1970, lo cual se sustenta en el nivel de confianza alto de la influencia antropogénica ejercida en las dos mayores contribuciones a la elevación del nivel del mar, a saber, la expansión térmica del océano y la pérdida de masa de los glaciares.
- Es *muy probable* que la influencia antropogénica, sobre todo de los gases de efecto invernadero y el agotamiento del ozono estratosférico, haya dado lugar a un patrón observado detectable del calentamiento troposférico y al correspondiente enfriamiento en la estratosfera inferior desde 1961.
- Existe un nivel de confianza alto en cuanto a que los cambios en la irradiación solar total no han contribuido al aumento en la temperatura media global en superficie en el período 1986-2008, a tenor de lo que indican las mediciones satelitales directas de la irradiación solar total.

### ***Tendencias de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) y estrategias de respuestas***

Este informe dedica especial atención al incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero desde la Revolución Industrial en Inglaterra (1750), que marcó el inicio de la era industrial. A partir de esa fecha, los combustibles fósiles han tenido una presencia predominante en el sector energético mundial. Hoy día estos combustibles (petróleo, carbón mineral y gas natural) aportan cerca del 90% del balance de energía comercial mundial. Sobre estas tendencias el informe destaca que:

- Las concentraciones atmosféricas de CO<sub>2</sub>, metano y óxido nitroso se han incrementado hasta alcanzar niveles sin precedentes en al menos los últimos 800 mil años.
- Las concentraciones de CO<sub>2</sub> se han incrementado en 40% desde 1750, principalmente por las emisiones derivadas de los combustibles fósiles y también por los cambios en el uso de la tierra.
- El océano ha absorbido alrededor del 30% del CO<sub>2</sub> de origen antropogénico emitido, lo que ha contribuido a la acidificación de los océanos.
- El enfrentamiento al cambio climático requerirá reducciones de GEI que sean sustanciales y sostenidas.

**Tabla No. 1. Proyecciones de cambios de temperatura de elevación del nivel del mar y de emisiones acumuladas, en distintos escenarios**

Escenario	Cambio en la temperatura media global del aire en superficie (en °C)		Elevación media mundial del nivel del mar (en metros)		Emisiones de CO <sub>2</sub> acumuladas para 2012-2100	
	Período 2046-2065	Período 2081-2100	Período 2046-2065	Período 2081-2100	GtC	GtCO <sub>2</sub>
RCP2.6	1,0	1,0	0,24	0,40	270	990
RCP4.5	1,4	1,8	0,26	0,47	780	2860
RCP6.0	1,3	2,2	0,25	0,48	1060	3885
RCP8.5	2,0	3,7	0,30	0,63	1685	6180

**Notas:**

- (1) Proyección del cambio en la temperatura media global del aire en superficie y de la elevación media mundial del nivel del mar para mediados (2046-2065) y finales (2081-2100) del siglo XXI, en relación con el período de referencia 1986-2005. Proyección de emisiones de CO<sub>2</sub> acumuladas para 2012-2100.
- (2) RCP (Representative Concentration Pathways): Trayectorias representativas de concentración. La cifra asociada a los RCP se refieren a distintos niveles de forzamiento radiativo expresado en watts /m<sup>2</sup>.

Fuente: Fuente: SPM WGI IPCC (2014).

**ACERCA DE LOS RESULTADOS DEL GRUPO DE TRABAJO II: IMPACTOS, ADAPTACIÓN Y VULNERABILIDAD**

La contribución del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del IPCC consta de 30 capítulos, compilados en dos volúmenes. El nuevo informe

de este Grupo destaca tanto los impactos observados como los futuros, la vulnerabilidad y las oportunidades y riesgos asociados a la adaptación.

En la preparación de este informe participaron 309 autores y editores-revisores procedentes de 70 países, que a su vez recibieron el apoyo de 436 autores contribuyentes y un total de 1729 revisores. El *Resumen para Responsables de Política* del Grupo II fue aprobado el 31 de marzo de 2014, en Yokohama, Japón. En esa fecha también se adoptaron el Resumen Técnico y el Informe íntegro del grupo.

### ***Impactos observados y vulnerabilidad***

Acerca de los impactos observados y la vulnerabilidad se señala, entre otras conclusiones que:

- En las décadas recientes, los cambios en el clima han causado impactos en los sistemas naturales y humanos en todos los continentes y en los océanos.
- Las diferencias en cuanto a vulnerabilidad y exposición están condicionadas por factores no climáticos y por inequidades multidimensionales que son generadas frecuentemente por procesos de desarrollo desiguales (confianza muy alta). Estas diferencias condicionan riesgos diferentes derivados del cambio climático.

### ***Riesgos futuros: cinco razones para preocuparse***

Los riesgos futuros del cambio climático dependerán en gran medida de cuánto cambie el clima en las próximas décadas y siglos. Si aumenta la magnitud del calentamiento, serán más probables consecuencias graves y generalizadas, que pueden ser inesperadas e irreversibles. Al referirse a los riesgos futuros, el informe enfatiza aquellos temas que por su alcance e impactos generan mayores preocupaciones para la humanidad. En esta dirección se señalan “*Cinco razones para preocuparse*”:

1. *Sistemas únicos y amenazados* (ej. hielos marinos del Ártico y sistemas de arrecifes coralinos).
2. *Eventos meteorológicos extremos* (ej. olas de calor, precipitaciones extremas e inundaciones costeras).
3. *Distribución de los impactos*: Los riesgos están desigualmente distribuidos y son generalmente mayores para las personas y comunidades menos favorecidas en países de todos los niveles de desarrollo.
4. *Impactos globales agregados*: Los daños económicos agregados se aceleran con el incremento de la temperatura (evidencia limitada, alto acuerdo).



5. *Eventos singulares gran escala*: Con un calentamiento creciente, algunos sistemas físicos o ecosistemas pueden estar en riesgo de cambios abruptos e irreversibles.

### **Enfoques sectorial y regional**

Con relación a los enfoques sectorial y regional, en el nuevo informe del Grupo de Trabajo II se destacan los impactos, vulnerabilidad y opciones de adaptación en diversos sectores y regiones. Se hace énfasis en las consecuencias del cambio climático en áreas claves del desarrollo sostenible como los recursos de agua dulce, ecosistemas terrestres y de agua dulce, sistemas costeros y áreas bajas, sistemas marinos (acidificación de los océanos), seguridad alimentaria (acceso a alimentos, precios...), áreas urbanas, áreas rurales, sectores y servicios económicos claves, salud humana, seguridad humana (desplazamientos, conflictos,...), supervivencia y pobreza. Las regiones geográficas analizadas son: África, Europa, Asia, Australasia<sup>23</sup>, América del Norte, América Central y del Sur, regiones polares, islas pequeñas y el océano.

### **Manejo de riesgos futuros, creación de resiliencia y oportunidades para la adaptación**

La adaptación, como componente clave de las estrategias de respuesta puede contribuir decisivamente a disminuir los riesgos del cambio climático. Sobre este tema y, en particular, acerca del manejo de los riesgos futuros, el informe apunta que:

- La adaptación es específica para cada lugar y contexto, por lo que no hay un enfoque particular para la reducción de riesgos que resulte apropiado para todos los contextos (alta confianza).
- La deficiente adaptación, que sobredimensiona los resultados de corto plazo, o que no puede anticipar suficientemente las consecuencias puede resultar en *maladaptación* (evidencia media, alto acuerdo).
- Hay una brecha entre las necesidades globales de la adaptación y los fondos disponibles para este fin (evidencia media).
- Existen co-beneficios, sinergias y compensaciones significativas entre mitigación y adaptación, y entre distintas respuestas de adaptación; ocurren interacciones dentro y a través de las regiones (confianza muy alta).
- Las *trayectorias climáticas con resiliencias* con trayectorias de desarrollo sostenible que combinan la adaptación y la mitigación para reducir el cambio climático y sus impactos.

---

<sup>23</sup> En particular, Australia y Nueva Zelanda.

## **ACERCA DE LOS RESULTADOS DEL GRUPO DE TRABAJO III: MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

El informe íntegro del Grupo de Trabajo III está conformado por 16 capítulos, organizados en cuatro bloques: 1) *Introducción*, 2) *Marco conceptual*, 3) *Escenarios para la mitigación del cambio climático*, y 4) *Evaluación de las políticas, las instituciones y las finanzas*. Participaron este esfuerzo colectivo 235 autores y 38 revisores-editores de 57 países (de ellos 6 cubanos). Además, apoyaron la preparación de este informe 180 autores contribuyentes y más de 800 revisores aportaron comentarios a los borradores que se circularon en las rondas de revisión. El *Resumen para Responsables de Política* del Grupo III fue aprobado el 13 de abril de 2014, en Berlín, Alemania. En esa fecha también se adoptaron el Resumen Técnico y el Informe íntegro.

### ***Enfoques acerca de la mitigación del cambio climático***

El Grupo de Trabajo III aporta algunas conclusiones referidas al marco conceptual para la mitigación del cambio climático y, en este sentido, señala que:

- La mitigación es una intervención humana para reducir las fuentes o ampliar los sumideros de gases de efecto invernadero (GEI).
- El desarrollo sostenible y la equidad aportan una base para evaluar las políticas climáticas y destacan la necesidad de considerar los riesgos del cambio climático.
- No se logrará una mitigación efectiva si los agentes individuales ponen por delante sus propios intereses independientemente. La cooperación internacional es por tanto requerida para mitigar efectivamente las emisiones de GEI y para considerar otros temas relativos al cambio climático. La *Investigación + Desarrollo* en apoyo a la mitigación crea desprendimientos de conocimiento. La cooperación internacional puede desempeñar un papel constructivo en el desarrollo, difusión y transferencia de conocimientos y tecnologías ambientalmente idóneas.
- Temas relativos a la equidad, la justicia y la justeza emergen con respecto a la mitigación y la adaptación. Los resultados percibidos como equitativos pueden conducir a una cooperación más efectiva.
- Muchas áreas de la toma de decisiones de políticas con relación al cambio climático incorporan juicios de valor y consideraciones éticas.
- La valoración económica, entre otros métodos, es usada comúnmente para informar en el proceso de diseño de políticas climáticas.
- La política climática interactúa con otros objetivos sociales, creando la posibilidad de co-beneficios o efectos colaterales adversos. Estas interacciones, si se manejan adecuadamente, pueden fortalecer las bases para emprender acciones climáticas.

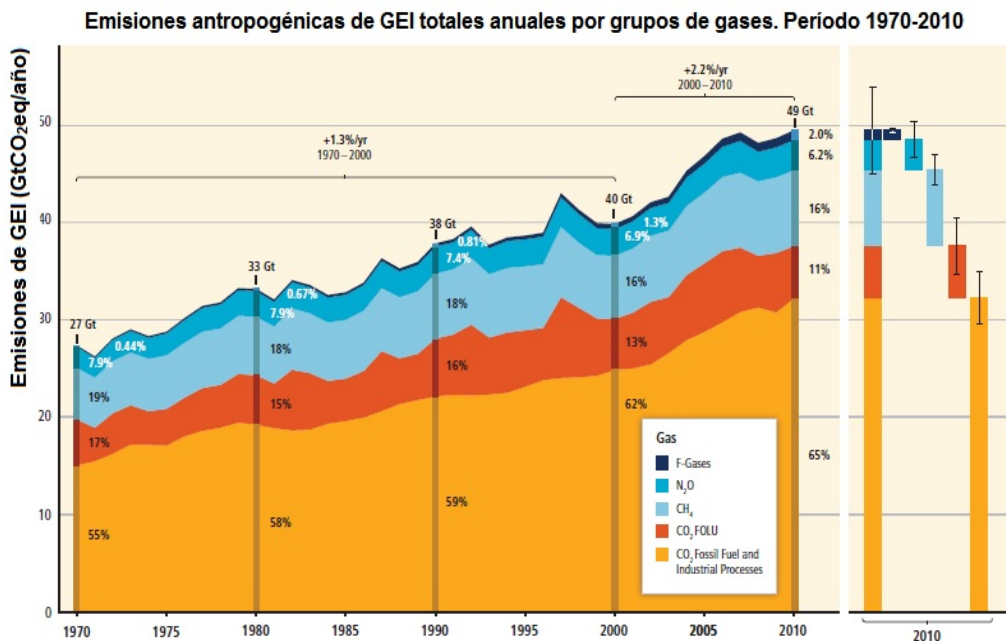
- La política climática puede ser informada por la consideración de un conjunto diverso de riesgos e incertidumbres, algunos de los cuales son difíciles de medir, en particular eventos que son de baja probabilidad pero que tendrían impactos significativos en caso de ocurrir.
- El diseño de la política climática está influenciado por cómo los individuos y las organizaciones perciben los riesgos e incertidumbres y los toman en cuenta.

**Tendencias en los stocks y los flujos de gases de efecto invernadero (GEI) y sus factores impulsores**

El nuevo informe destaca el comportamiento de las emisiones de GEI durante las últimas cuatro décadas y en especial en el último decenio, y sobre esto apunta que:

- Las emisiones antropogénicas globales de GEI han continuado creciendo desde 1970 hasta 2010, con mayores crecimientos absolutos por década hacia finales de este período.
- Las emisiones de CO<sub>2</sub> derivadas de la combustión de combustibles fósiles y procesos industriales contribuyeron en alrededor de un 78% al incremento total de las emisiones de GEI de 1970 a 2010, con una contribución similar en 2000-2010. El CO<sub>2</sub> sigue siendo el principal GEI antropogénico con un 76% del total en 2010, seguido por el metano (16%), el óxido nitroso (6%) y los gases fluorinados (2%).

**Gráfico 2:**



Nota: Emisiones antropogénicas de GEI totales anuales por grupos de gases en GtCO<sub>2</sub>eq/año<sup>24</sup> en el período 1970-2010:CO<sub>2</sub> debido a la combustión de combustibles fósiles y procesos industriales; CO<sub>2</sub> debido a la silvicultura y otros usos de la Tierra (FOLU); metano (CH<sub>4</sub>); óxido nitroso (N<sub>2</sub>O); gases fluorinados cubiertos por el Protocolo de Kioto (F gases).

Fuente: *SPM WG III - IPCC (2014)*.

- Alrededor de la mitad de las emisiones antropogénicas acumuladas de CO<sub>2</sub> entre 1750 y 2010 ocurrieron en los últimos 40 años.
- Las emisiones antropogénicas anuales de GEI se incrementaron en 10 GtCO<sub>2</sub> *equivalente* entre 2000 y 2010; y de ese incremento 47% correspondió al sector de suministro de energía, 30% a la industria, 11% al transporte y 3% al sector residencial (confianza media). En el 2010 fueron emitidas 49 GtCO<sub>2</sub>eq, y de ellas el 34,6% (17 GtCO<sub>2</sub>eq) fueron liberadas en el sector de suministro de energía; el resto se liberó en los sectores de industria, transporte, residencial y el que agrupa a la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (ver Tabla No. 2). Si se consideran las emisiones indirectas aumentan las contribuciones de los sectores residencial e industrial (alta confianza).

**Tabla No. 2. Emisiones de GEI por sectores económicos en el 2010**

Sectores	Emisiones directas(% del total)	Emisiones directas + indirectas(*)(% del total)
Industria	21	31
Transporte	14	14
Residencial	6,4	19
Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra	24	25
Generación de electricidad y calor	25	11
Otras actividades energéticas	9.6	
Totales	100	100

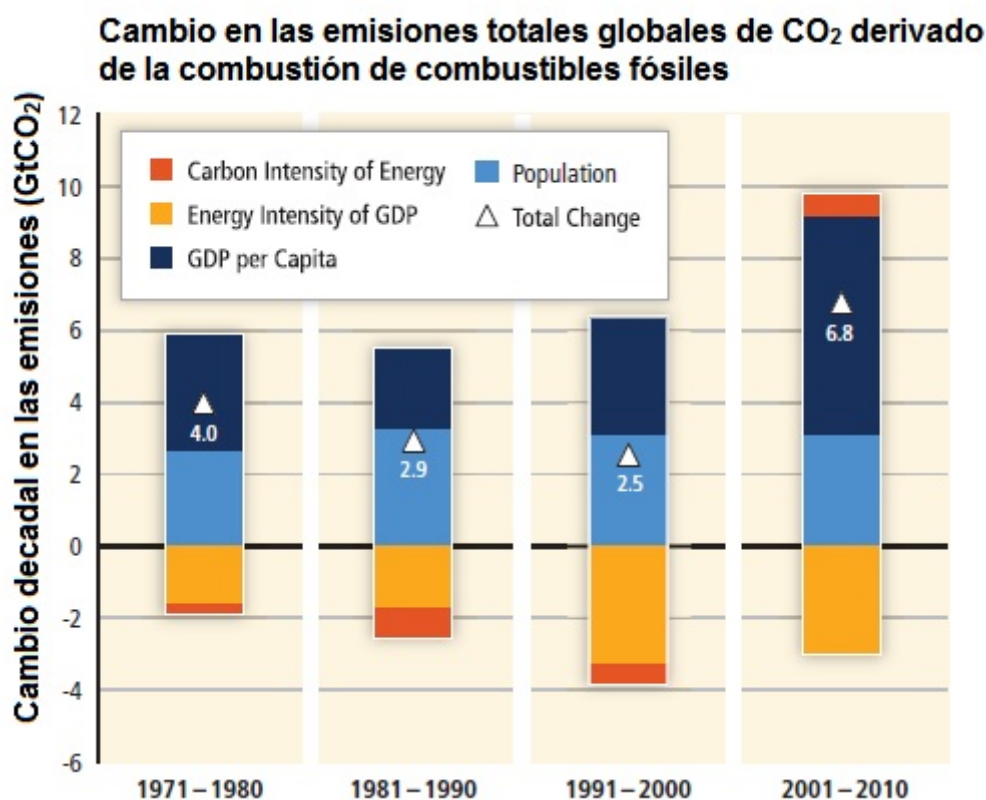
(\*) Emisiones indirectas: derivadas de la generación de electricidad y calor.

Fuente: *Elaborado a partir de SPM WG III - IPCC (2014)*

<sup>24</sup> Giga-tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente por año.

- Globalmente, el crecimiento económico y el de la población continúan siendo los factores impulsores más importantes de los incrementos de las emisiones de CO<sub>2</sub> derivadas de la combustión de combustibles fósiles. La contribución del crecimiento de la población entre 2000 y 2010 permaneció casi idéntico al de las tres décadas anteriores, en tanto la contribución del crecimiento económico aumentó de forma marcada (ver gráfico 2).
- En ausencia de esfuerzos adicionales para reducir las emisiones de GEI más allá de los existentes en la actualidad, se esperaría un crecimiento de las emisiones impulsado por el crecimiento de la población global y las actividades económicas. Los escenarios de referencia, es decir aquellos sin esfuerzos adicionales de mitigación, muestran incrementos en las temperaturas medias globales en la superficie de entre 3.7°C y 4.8°C para 2100, en comparación con los niveles preindustriales.

Gráfico No. 3:



Nota: Se refiere al cambio por década de las emisiones totales de CO<sub>2</sub> derivado de la combustión de combustibles fósiles, según la contribución de cuatro factores impulsores: población (*population*), PIB per cápita (*GDP per capita*), intensidad energética del PIB (*energy intensity of GDP*) e intensidad de carbono del consumo energético (*carbon intensity of energy*).

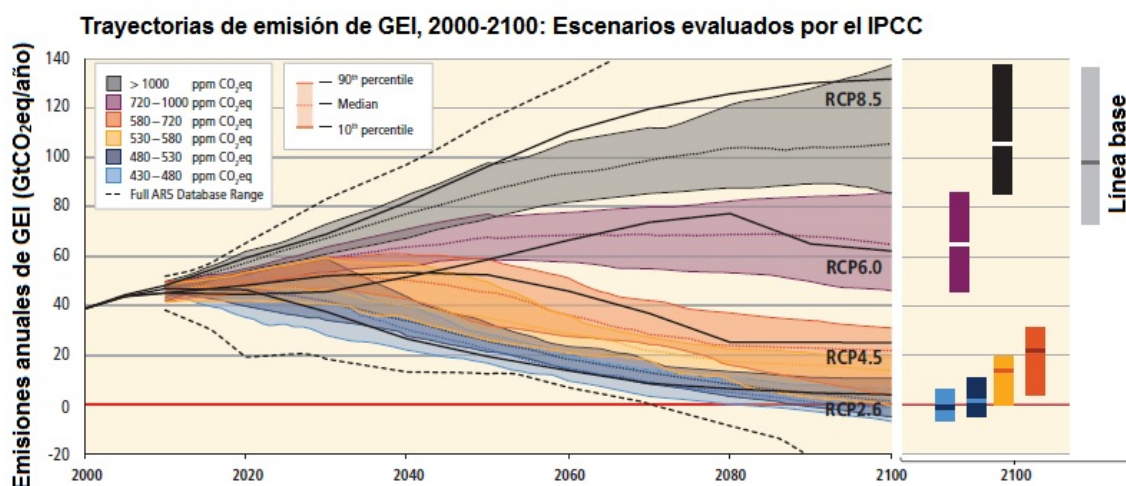
Fuente: *SPM WG III - IPCC (2014)*.

## Trayectorias y medidas de mitigación en el contexto del desarrollo sostenible

El Grupo de Trabajo III dedicó especial atención a los escenarios de emisiones durante este siglo. Fueron analizados unos 1 200 escenarios (de ellos 900 escenarios de mitigación), elaborados por 31 equipos de modelación, que aportan importantes insumos acerca de los requerimientos económicos, tecnológicos e institucionales de las distintas trayectorias de mitigación y sus implicaciones. La evaluación de estos estudios sirvió de base para extraer los siguientes resultados:

- Existen múltiples escenarios con un rango de opciones tecnológicas y de patrones de conducta, con diferentes características e implicaciones para el desarrollo sostenible, que son coherentes con distintos niveles de mitigación (ver Gráfico No. 3).

### Gráfico No. 4:



Nota: Trayectorias de emisiones globales de GEI (GtCO<sub>2</sub>eq/año) en los escenarios de referencia (línea base) y de mitigación para diferentes niveles de concentración a largo plazo.

Fuente: *SPM WG III - IPCC (2014)*.

- Los escenarios de mitigación en los cuales es *probable* que el cambio de temperatura causado por las emisiones antropogénicas de GEI pueda mantenerse por debajo de los 2°C con relación a niveles preindustriales están caracterizados por concentraciones atmosféricas de GEI en 2100 de alrededor de 450 partes por millón (ppm) de CO<sub>2</sub> *equivalente*.
- Los escenarios que alcanzan niveles de concentraciones atmosféricas de alrededor de 450 ppm de CO<sub>2</sub> *equivalente* para 2100 incluyen reducciones sustanciales en las emisiones de GEI para mediados de siglo, mediante cambios a gran escala en los sistemas energéticos y potencialmente en cuanto al uso de la tierra (alta confianza).

- Los escenarios de emisiones que alcanzan alrededor de 450 ppm  $CO_2$  *equivalente* en 2100 con frecuencia consideran un sobregiro (*overshoot*) temporal de las concentraciones atmosféricas, e igual sucede con muchos de los escenarios que alcanzan alrededor de 500 ppm  $CO_2$  *equivalente* en 2100. Dependiendo del nivel de sobregiro, los escenarios con tales sobregiros dependen típicamente de la disponibilidad y amplia utilización de la bioenergía con captura y almacenamiento carbono (*BECCS*), así como de la reforestación a gran escala en la segunda mitad del siglo. La disponibilidad y escala de estos y otros métodos y tecnologías de remoción de  $CO_2$  (*Carbon Dioxide Removal: CDR*), son inciertos; y estas tecnologías y métodos están asociados con retos y riesgos.
- Los niveles estimados globales de emisiones de GEI en 2020, basados en los compromisos de la Conferencia de Cancún, México (2010) no se corresponden con trayectorias costo-efectivas de mitigación a largo plazo (al menos tan probable como no probable) orientadas a limitar el cambio de temperatura a 2°C con relación a los niveles preindustriales (concentraciones para 2100 de 450 ppm o 550 ppm  $CO_2$  *equivalente*), pero ellas no excluyen la opción de alcanzar ese objetivo (alta confianza).
- Se estima que la demora de los esfuerzos adicionales de mitigación (más allá de aquellos existentes hoy día) hacia 2030 incrementaría sustancialmente la dificultad de la transición hacia bajas emisiones a largo plazo y estrecharía el rango de opciones coherentes con el mantenimiento del cambio de temperatura por debajo de los 2°C con relación a los niveles pre-industriales (alta confianza).
- Los estimados de los costos económicos agregados de la mitigación varían ampliamente y son altamente sensibles al diseño y supuestos de los modelos, así como a la especificación de los escenarios, incluyendo la caracterización de las tecnologías y los tiempos de la mitigación (alta confianza). Los escenarios de mitigación que alcanzan concentraciones atmosféricas de alrededor de 450 ppm  $CO_2$  *equivalente* para 2100 implicarían pérdidas en el consumo global (sin incluir los beneficios de la reducción de cambio climático ni los co-beneficios y efectos adversos de la mitigación) equivalentes a una reducción anualizada del crecimiento de dicho consumo en 0.06 puntos porcentuales a lo largo del siglo, con relación al crecimiento anualizado del consumo en el escenario base (referencia) que es de entre 1.6% y 3%.
- Sólo un reducido número de estudios ha explorado escenarios en los cuales es más probable que no probable que el cambio de temperatura no supere 1.5°C hacia 2100 con relación a los niveles preindustriales. Estos escenarios suponen concentraciones atmosféricas inferiores a los 430 ppm  $CO_2$  *equivalente* (alta confianza).
- Los escenarios de mitigación que alcanzan alrededor de 450 ó 500 ppm  $CO_2$  *equivalente* para 2100 muestran reducción de costos para el logro de objetivos de calidad el aire y seguridad energética, con co-beneficios

significativos para la salud humana, impactos en los ecosistemas y suficiencia de recursos y resiliencia del sistema energético. Estos escenarios no cuantifican otros co-beneficios o efectos colaterales adversos (confianza media).

- Existe un amplio rango de posibles efectos colaterales adversos, así como co-beneficios y efectos adicionales (*spill over*) derivados de las políticas climáticas que no han sido bien cuantificados (alta confianza).
- Los esfuerzos de mitigación y los costos asociados varían entre países y escenarios de mitigación. La distribución de costos entre países puede diferir de la distribución de las acciones.
- Las políticas de mitigación pueden devaluar los activos de combustibles fósiles y reducir los ingresos de los exportadores de combustibles fósiles, pero existen diferencias entre regiones y combustibles.

### **Trayectorias y medidas sectoriales y trans-sectoriales de mitigación**

Sobre las trayectorias y medidas sectoriales y trans-sectoriales de mitigación el informe señala que:

- Para los escenarios base (de referencia), se espera que las emisiones de GEI crezcan en todos los sectores excepto el que agrupa la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra.
- Las acciones tempranas y ambiciosas de mitigación suelen ser más efectivas.
- Las estrategias de mitigación bien diseñadas, sistémicas y trans-sectoriales son más efectivas que aquellas que se concentran en tecnologías y sectores individuales.
- Las mejoras en la eficiencia, junto a cambios en patrones de conducta, para reducir la demanda de energía, sin comprometer el desarrollo, son ingredientes claves de las estrategias de mitigación.
- Los patrones de conducta, estilos de vida y la cultura tienen considerable influencia en el uso de la energía y las emisiones asociadas, con altos potenciales de mitigación en algunos sectores, en particular cuando complementan a los cambios tecnológicos y estructurales.

Además, se ofrece una evaluación de las opciones de mitigación asociadas a los distintos sectores: oferta de energía y sectores de uso final de energía (transporte, residencial, industria y agricultura, silvicultura y otros usos del suelo).

La evaluación referida a los asentamientos humanos, infra-estructura y planeación espacial aporta un enfoque trans-sectorial acerca del comportamiento de los distintos sectores en el contexto urbano (ciudades) y en



otros asentamientos de población. Es la primera ocasión en que el IPCC ofrece este tipo de análisis, de particular relevancia, sobre todo en lo relacionado con el entorno urbano.

### ***Políticas e instituciones para la mitigación***

Sobre las políticas nacionales y sectoriales de mitigación, el informe hace notar el cambio en los patrones de inversión en los escenarios de mitigación, en detrimento de los combustibles fósiles y a favor de las distintas opciones de mitigación; así como el incremento de planes nacionales y sub-nacionales de mitigación, y el aumento de las políticas para integrar múltiples objetivos.

También se evalúan diversos instrumentos o enfoques de política en cuanto a la mitigación: políticas sectoriales, enfoques regulatorios y medidas de información; comercio de emisiones, impuestos reducción de subsidios a actividades que generan GEI; políticas tecnológicas como complementos de políticas de mitigación. También se analizan los impactos de estos instrumentos (ej. incremento de precios de servicios energéticos). Además, se revisa el papel de los sectores privados y público en lo referido a la mitigación del cambio climático.

Acerca de la cooperación internacional se destaca el papel de la *Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMNUCC) como principal foro multilateral sobre cambio climático, con participación casi universal. También se revisan otros acuerdos de cooperación internacional, que varían por grado de centralización y coordinación, así como las lecciones derivadas de la implementación del Protocolo de Kioto.

### **CONSIDERACIONES FINALES:**

La evaluación realizada por el IPCC abarca temas muy sensibles desde el punto de vista político, que están siendo objeto de un enconado debate en el contexto de las negociaciones políticas de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto.

En el presente está en marcha un proceso negociador (lanzado en Durban, Sudáfrica, 2011) para alcanzar un acuerdo global para el enfrentamiento al cambio climático que deberá estar listo para 2015, con vista a su entrada en vigor en 2020; sin embargo la marcha de este proceso es sumamente lenta y fragmentada, debido a la falta de voluntad política de los grandes emisores para adopción de compromisos equitativos, que se correspondan con los niveles de responsabilidad histórica y actual en relación con este reto global.

Se confirma que el calentamiento del sistema climático es inequívoco y que la influencia humana es cada vez más clara. Además se aportan nuevas evidencias acerca de los impactos observados y futuros y acerca de las opciones de adaptación y mitigación como estrategias de respuesta.

Se destaca que el incremento de las emisiones ha continuado en las últimas cuatro décadas (desde 1970) y se ha reforzado en la década más reciente; con un crecimiento en 2000-2010 de alrededor de un 23%, a pesar de la crisis económica global que afecta al mundo desde 2008, y del incremento de los programas y acciones nacionales y sub-nacionales de mitigación. En la última

década también se produjo un incremento en el contenido de carbono del consumo energético global (intensidad de carbono del consumo de energía).

Se expone que el objetivo de mantener el crecimiento de las temperaturas medias globales por debajo de los 2°C, con relación a los niveles preindustriales, todavía es posible, pero requeriría un esfuerzo significativo desde el punto de vista tecnológico, institucional y del cambio en los patrones de conducta (patrones de producción y consumo).

También se enfatiza la necesidad de actuar de inmediato en cuanto a la respuestas frente al cambio climático, con un sentido de urgencia ya que en la medida en que se dilaten las acciones en el tiempo, las opciones tecnológicas disponibles serían cada vez más costosas y riesgosas y se comprometería el logro de las metas más ambiciosas de reducción de los incrementos de las temperaturas.

Resulta fundamental el análisis de las políticas climáticas (mitigación y adaptación) en el contexto de la agenda de desarrollo sostenible de los distintos países, de manera tal que se articulen los distintos objetivos (económicos, sociales, ambientales y climáticos) con una perspectiva de largo plazo, que permita potenciar las sinergias (co-beneficios) y reducir la posibilidad de conflictos (y efectos adversos).

### **Bibliografía**

- SPM WG I - IPCC (2014).** Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report (AR5), *Climate Change 2014: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers* ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch))
- SPM WG II-IPCC (2014).** Working Group II Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report (AR5), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers* ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch))
- SPM WG III-IPCC (2014).** Working Group III Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report (AR5), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Summary for Policy makers* ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch))

# 5

## **Evolución de las ideas de CEPAL sobre el desarrollo agrícola.**

**Dra. Zoe Medina Valdés**  
**Profesora de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana**  
**Yasmani Yanes Covas**  
**Licenciado en Economía**

### **RESUMEN**

El trabajo se centra en la evolución de las ideas de la CEPAL en torno al desarrollo agrícola, y en particular, en las propuestas de política que la institución ha formulado en la contemporaneidad para la región de América Latina y el Caribe.

Se considera que el énfasis más reciente responde especialmente al contexto regional e internacional, a la vez que se ha ido acentuando su concepción multidimensional del desarrollo. En este sentido, CEPAL ha formulado propuestas de política para las economías de la región considerando las necesidades e imperativos del sector agrícola y su larga tradición en Latinoamérica. En las ideas cepalinas es posible identificar elementos de valor no solo cognoscitivo, sino también metodológico, y prácticos al formular políticas concretas que ameritan un estudio profundo.

### **ABSTRACT**

The work focuses on the evolution of ECLAC ideas about agricultural development, particularly in policy proposals that the institution has made in contemporary times for Latin America and the Caribbean.

It is considered that the recent emphasis responds particularly to regional and international context, while has accelerated its multidimensional concept of development. In this regard, ECLAC has developed policy proposals for the economies of the region considering the needs and requirements of the agricultural sector and its long tradition in Latin America. In ECLAC ideas is possible to identify elements not only cognitive, but also methodological value, and practical in formulating concrete policies that deserve further study.

### **Introducción**

En la actualidad resulta imposible pensar en el desarrollo de los países sobre la base de una concepción multidimensional de éste, si se mantiene al margen el importante papel que en ello desempeña la agricultura.<sup>25</sup> En el caso de las

---

<sup>25</sup> Se tomará la definición de agricultura según la cual "... la agricultura comprende todas las actividades primarias relacionadas con la producción de cultivos (las actividades dirigidas a la obtención de materias primas agrícolas) y a la ganadería (bovina, ovina, porcina y avícola). Es

economías latinoamericanas, con una larga tradición agrícola, este es un tema que se impone desarrollar, tanto en el plano teórico como en el de la implementación práctica.

Una simple mirada a la agenda internacional permite apreciar el lugar que en ella ocupa la seguridad alimentaria.<sup>26</sup> No obstante, el insuficiente acceso a los alimentos aún representa una realidad que comprende a millones de habitantes. Los países en general y especialmente los subdesarrollados, hoy deberán enfrentar la crisis alimentaria mundial con la consecuente elevación del precio de los productos alimenticios, el cambio climático y las afectaciones que provoca en la producción agrícola, el desplazamiento de cultivos destinados a la alimentación para dedicarlos a la producción de biocombustibles, la competencia del agronegocio con las pequeñas producciones agrícolas, entre otros.

En condiciones internacionales en que el problema alimentario ha adquirido un carácter global, América Latina se ve doblemente comprometida: desde el lado de la oferta, por su condición de abastecedora de productos primarios, se enfrenta a un proceso de transnacionalización de la producción de alimentos unido a la desarticulación productiva que caracteriza a muchas de las economías regionales, lo que limita a la región para una inserción internacional competitiva. Por el lado de la demanda de alimentos, su condición de región subdesarrollada, con altísimos niveles de inequidad social, coloca a un alto por ciento de la población en condiciones de vulnerabilidad alimentaria.<sup>27</sup>

Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha realizado en los últimos años diversos trabajos con especial énfasis en la agricultura. En ellos, a partir del diagnóstico del sector agrícola en las economías latinoamericanas, presenta una propuesta de políticas de desarrollo productivo orientadas no solo a dinamizar el sector sino a transformar el lugar que históricamente le ha correspondido en el proceso de desarrollo nacional. Dicha propuesta tiene un carácter normativo, general, al ser concebida a partir de los elementos y problemas comunes que tipifican al sector en la región, y evidencia una visión de largo plazo que responde a la concepción multidimensional del desarrollo que ha caracterizado a la CEPAL, sobre todo en los últimos dos decenios.

No obstante la heterogeneidad de la región, que se manifiesta de las más múltiples formas y entre las que resulta determinante la diversidad de enfoques políticos e ideológicos, las ideas cepalinas sobre el desarrollo agrícola tienen un valor cognoscitivo y metodológico, que es necesario considerar por los Estados

---

decir, se incluyen todas las actividades económicas basadas en la explotación de los recursos que la tierra origina, favorecida por la acción humana". (CEPAL, 2012, p.85).

<sup>26</sup> "...existe seguridad alimentaria cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a suficientes alimentos, en buenas condiciones y nutritivos que satisfagan sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias, para una vida activa y saludable...", (Naciones Unidas, 2005, p.2).

<sup>27</sup> Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se entenderá que "...una persona se encuentra en situación de vulnerabilidad alimentaria cuando enfrenta factores que la colocan en riesgo de convertirse insegura en términos de alimentos o de desnutrición, incluyendo aquellos actores que afectan su habilidad para hacer frente a dichos riesgos" (Naciones Unidas, 2005, p.5).

en la formulación de las políticas nacionales, en correspondencia con las condiciones y características propias. En palabras de Alicia Bárcena, su Secretaria Ejecutiva:

*“... la agricultura ofrece un campo fértil para la aplicación de políticas públicas dirigidas a acelerar el desarrollo económico. Sin embargo, aunque el actual ciclo económico genera una oportunidad para los países de la región, se imponen políticas públicas bien diseñadas y bien implementadas para aprovecharlo. Ello exige una nueva reflexión acerca del rol del sector agrícola en los procesos de desarrollo económico y de las políticas públicas necesarias para estimular dichos procesos”* (Sotomayor, 2011, p.13).

Considerando todo lo anterior, el presente trabajo se centra en la evolución de las ideas de la CEPAL en torno al desarrollo agrícola, y en particular, en las propuestas de política que la institución ha formulado en la contemporaneidad.

### **El desarrollo agrícola en la etapa estructuralista**

Si bien la temática agrícola se presenta hoy como un tema al cual la CEPAL le está prestando mucha atención, habría que señalar que su interés al respecto ha estado presente, de alguna forma, en los trabajos realizados por la institución desde la etapa fundacional, para enfrentar un contexto de baja productividad y aguda escasez de capital. Así lo corrobora el estudio de la emblemática obra *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, en la que Raúl Prebisch (1949) presentó su diagnóstico acerca de los problemas estructurales que caracterizaban a la región latinoamericana.

Desde entonces, la necesidad de potenciar tanto el desarrollo agrícola como el industrial y la interrelación entre éstos, ha estado presente en las ideas de la institución. No obstante, se priorizó la industria sobre la agricultura, asumiendo un posible efecto de arrastre sobre esta última; la industria elaboraría las materias primas suministradas por ella y absorbería mano de obra agrícola de baja productividad. Esto ha llevado a que algunos autores planteen el lugar secundario de la agricultura en las ideas cepalinas sobre el desarrollo, aunque ambos sectores no eran excluyentes. En palabras de Prebisch: *“...la industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y necesitamos exportar productos primarios para conseguirla”* (Prebisch, 1949, p.480).

En la Teoría Centro-Periferia, la CEPAL indicaba la existencia de una desigual distribución del progreso técnico en el comercio internacional y el carácter asimétrico de las relaciones que se establecían entre los países centrales y periféricos a partir de las funciones que ambos desempeñaban en la división internacional capitalista del trabajo. Además, los análisis realizados acerca de los términos de intercambio mostraban un comportamiento adverso para los

países periféricos, al mantenerse una tendencia alcista del precio de los productos industriales con respecto al precio de los productos primarios (agrícolas). CEPAL negaba la existencia de beneficios mutuos en el comercio internacional al develar las relaciones asimétricas entre los países latinoamericanos con sus respectivos Centros. Se oponía así, a las ideas de la ortodoxia predominante sostenidas en la teoría ricardiana de las ventajas comparativas, que argumentaban los beneficios automáticos del mecanismo de mercado tanto para las economías industrializadas como las agrícolas.

Prebisch sustentaba que el sistema económico internacional funcionaba con un desequilibrio permanente, ya que el ciclo económico opera con reglas diferentes para ambos grupos de países; de ahí la necesidad de diferenciar las explicaciones teóricas, pues lo que existía era una desventaja comparativa dinámica por la especialización en bienes primarios de los países periféricos con respecto a sus centros (Bielschowsky, 2009) . Desde esta concepción, se tenía bien especificado el lugar que le correspondía en la división internacional del trabajo a los países de la región; el cual se resume en exportar materias primas y, entre ellas, el papel específico de producir alimentos para los grandes centros industriales.

Señalaba, además, que los países periféricos poseían dos limitaciones fundamentales: por un lado, su carácter especializado —en productos primarios y con poco valor agregado—, unido a una débil infraestructura agroindustrial, la cual estaba casi desconectada del resto de la economía, no lograba crear los efectos de arrastre a los demás sectores tanto hacia adelante, como hacia atrás. Por otro lado, mostraban una gran heterogeneidad estructural, manifiesta en niveles muy dispares en la productividad sectorial. Estos rasgos determinaban en la región tres tendencias que afectaban el desenvolvimiento económico y desempeñaban un papel esencial en este contexto: el desequilibrio estructural de la balanza de pagos, la inflación y el desempleo (Prebisch, 1949).

Consecuentemente, la producción intelectual de la institución en su primer decenio estuvo orientada a la promoción del desarrollo industrial, sobre la base, en un primer momento, de la industria sustitutiva de importaciones.<sup>28</sup> Se suponía que de esta manera, América Latina podría enfrentar la vulnerabilidad externa a que estaba sometida, a la vez que captase los beneficios del progreso técnico que hasta entonces beneficiaba a los países industrializados.

Ya en los años 1950s, bajo el liderazgo intelectual de Prebisch, se concebía que para lograr la industrialización, era necesario disponer de los mejores equipos, maquinarias e instrumentos en la agricultura para que, a través del aumento de la productividad de ésta y por ende de sus ingresos, se pudiera importar bienes de capital para el desarrollo de la industria y así aprovechar rápidamente el progreso técnico. La agricultura era considerada como un mercado seguro para las producciones industriales, además de ser un medio

---

<sup>28</sup> La estrategia de desarrollo que CEPAL propuso estaba concebida de forma que una primera etapa estuviera dedicada a la sustitución de importaciones; una vez que las industrias nacionales estuvieran en condiciones de competir en el mercado internacional, entonces pasarían a una segunda etapa, la industrialización orientada al exterior o sustitución de exportaciones.

eficaz en pos de lograr los bienes de capital que repercutieran de una forma u otra en el desarrollo de la industria, y por ende, en el logro de la estrategia de industrialización.

En el decenio de los 1960s, en el seno de la CEPAL se debatían ideas críticas que sostenían que "...el proceso de industrialización no atenuaría la vulnerabilidad externa, porque durante mucho tiempo la periferia latinoamericana se mantendría como exportadora de productos primarios, de demanda inelástica en los países céntricos, y como importadora de productos industriales, de alta elasticidad de la demanda en la periferia..."(Bielschowsky, 1998, p.22).Consecuentemente, al mensaje a favor de la industrialización se le incorporó un componente adicional: realizar reformas institucionales (en la agricultura, entre otros sectores, que se consideraban imprescindibles para lograr continuidad y ampliación del desarrollo industrial a través de los ingresos que se podían obtener de la exportación de los productos primarios).

Esto se vio reflejado en el texto *Hacia la dinámica del desarrollo latinoamericano*, publicado por Prebisch en 1963. Reafirmaba sus argumentos referentes a que la periferia continuaba presentando dificultades para crecer y absorber la fuerza de trabajo en edad laboral, e incorporó la idea acerca de la necesidad de alterar la estructura social y redistribuir el ingreso, fundamentalmente mediante la reforma agraria. Sostenía que sin ésta no sería posible sortear la insuficiencia dinámica de las economías de la región, la que entendía como un modelo explicativo en el cual se reproducía la incapacidad de la industria para absorber la fuerza de trabajo; o sea, insuficiencia en el ahorro y utilización de tecnologías intensivas en capital. No obstante, vale subrayar que dicha reforma no estaba orientada a la realización de cambios en la estructura de propiedad; consistía básicamente, en la implementación de medidas impositivas. Además, según Bielschowsky (1998), se puede observar que en el discurso de Prebisch, todo su énfasis lo pone en la cuestión de la disponibilidad de ahorro potencial para fines de la inversión productiva, no percibe a la reforma agraria como ayuda a la industrialización para ampliar el mercado interno de bienes industriales.

Hacia 1969, Celso Furtado enriqueció este pensamiento, exponiendo la insuficiencia dinámica de la industria, pero esta vez desde la demanda. Partió de la idea de que el ingreso, al ser mal distribuido, reorientaba la estructura productiva hacia un patrón de industrialización en donde se empleaba cada vez menos fuerza de trabajo y reforzaba la mala distribución de la riqueza. Observó que los nuevos sectores industriales empleaban cada vez menos fuerza de trabajo trayendo consigo una tendencia simultánea a la caída de la tasa de interés, la reducción de la participación de los salarios en el ingreso y la falta de mercado consumidor para los nuevos productos, con la pérdida consiguiente del dinamismo del crecimiento y la tendencia al estancamiento. Por lo que, según este autor, "...solo la reforma agraria y sus efectos benéficos consiguientes sobre el empleo y la distribución del ingreso permitirían ampliar la base de consumo para productos industriales menos exigentes en términos de capital y escala y, podrían inducir una recomposición de especificidad, las inversiones industriales y el dinamismo"(Bielschowsky, 1998, p.33).

Las ideas de ese decenio también estuvieron marcadas por Aníbal Pinto, quien acuñó el término de *heterogeneidad estructural* para identificar uno de los rasgos característicos de la región. Valdría mencionar sus obras *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina*, y *Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina*, publicados en 1965 y 1970, respectivamente.

En el primero, haciendo referencia a las inversiones productivas del Estado, colocaba como objetivo central una redirección de los gastos de capital a favor de los sectores rezagados, en la mayoría de los casos, de la agricultura tradicional. Al respecto argumentaba:

*"...Sin olvidar que la extensión sostenida del progreso técnico hacia el segmento agrícola del polo 'subdesarrollado' puede exigir adecuaciones institucionales del mismo, cabe llamar la atención sobre dos cuestiones principales. Por una parte, que el propio atraso tecnológico en esa área supone que existan grandes 'reservas de productividad', esto es, que innovaciones relativamente simples y poco costosas en la organización y en los métodos tecno-científicos pueden acarrear elevaciones considerables de los rendimientos. Este,..., es uno de los 'privilegios' del subdesarrollo. Por otro lado, y reforzando lo anterior, debe recordarse que, sobre todo en la agricultura, existe una 'opción tecnológica' entre los cambios dirigidos a acrecentar los rendimientos por hectárea y aquellos encaminados principalmente a incrementar la productividad por hombre y así, a economizar fuerza de trabajo. Claro está que ambas aproximaciones a menudo se superponen; sin embargo, un criterio definido respecto a los énfasis respectivos es fundamental para la estrategia. Como se comprende, una tecnología primordialmente ahorradora de mano de obra subentiende un desplazamiento más o menos considerable y persistente de población hacia otros sectores. En la medida que estos no pudieran absorberla económicamente se agravaría el problema del desempleo o la 'marginalidad' urbana. En otras palabras, el eventual aumento de la productividad y el ingreso en las zonas agrícolas estimuladas sería contrarrestado por los efectos negativos en la periferia no-agrícola o en otras áreas de la propia agricultura..." (Pinto, 1965, p.65).*

Trasciende a nuestros días la validez de sus ideas, al señalar que los avances en la productividad agrícola en la medida que acrecientan la oferta de alimentos resultan fundamentales para mejorar las condiciones de vida de todos los grupos de bajos ingresos, ya que su estándar real depende especialmente de la mayor o menor disponibilidad de ese consumo esencial. Nótese la significativa afectación del salario real de los trabajadores por la tendencia alcista del precio de los alimentos, entre otros motivos, sobre todo en aquellas sociedades donde el salario nominal prácticamente ha permanecido inamovible o ha sufrido incrementos poco significativos; lo cual tiene consecuencias negativas tanto en el nivel de vida de la población como para el funcionamiento óptimo de la economía.



En el segundo trabajo, Pinto (1970) plantea el creciente significado del problema agropecuario en el desarrollo regional. Al relacionarlo con el proceso de industrialización que en la región se venía realizando, explica por un lado, la disminución de los estímulos para la producción de insumos agrícolas que podían haber sido representativos en la primera fase de la industrialización; por otro lado, señala que es probable que las tendencias a la concentración de la renta y a destinar una mayor parte del gasto nacional a los nuevos bienes también concurren para retardar la demanda efectiva por productos del sector agropecuario, excepto en los bienes con mayor elasticidad renta de la demanda. En su opinión, además, parece evidente que las exigencias financieras y reales de las nuevas producciones constituyen un factor importante en el sentido de relegar a un segundo plano las necesidades y posibilidades de inversión en el área agrícola.

En los años 1970s, según Bielschowsky, hubo una integración de los análisis cepalinos acumulados en décadas anteriores mediante la idea de los “estilos” o “modalidades” de crecimiento. El debate realizado al interior de la institución tuvo como uno de sus principales ejes el reconocimiento que se le otorgaba a la reforma agraria y la redistribución del ingreso, como base fundamental para un crecimiento más homogéneo y justo.

En el decenio siguiente, los problemas del desarrollo agrícola no se encontraban entre los objetivos principales de la institución. En condiciones de neoliberalismo “... el difícil escenario latinoamericano llevó a la CEPAL a abandonar su enfoque de largo plazo para concentrarse en los problemas inmediatos: crisis fiscales, endeudamiento excesivo, amenazas y concreciones de hiperinflación. Consecuentemente, en el seno de la CEPAL, partiendo de la inevitabilidad del ajuste, comenzó a gestarse un debate con respecto a la naturaleza de éste y el modo de realizarlo; quedaba en un segundo plano la promoción del desarrollo y el esfuerzo intelectual se orientaba hacia cómo enfrentar las negociaciones con los deudores y si debía aplicarse una terapia de choque o un gradualismo...” (Medina, 2009, p.15). Así, bajo el influjo de diversos factores,<sup>29</sup> y teniendo como detonante el estallido de la crisis de la deuda externa (inicio de los 80s), CEPAL se constituyó en la expresión latinoamericana de la crisis de la teoría del desarrollo, que acontecía a nivel mundial, manifiesta en una virtual desaparición del término “desarrollo” en la agenda de los organismos internacionales, de los gobiernos nacionales y de la literatura científica.

---

<sup>29</sup>La crisis de la teoría del desarrollo de la CEPAL fue resultado de un proceso acumulativo que se vino manifestando desde la década del setenta; su expresión más aguda se ubicó en los años 80s y significó la pérdida de autoridad propositiva de la institución en materia de desarrollo regional. En ello influyeron diversos factores, entre los que destacan: el cambio en el modelo de acumulación capitalista a nivel internacional y su reflejo en el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro aplicado en la región y basado en la industrialización sustitutiva; el escepticismo, en el seno de la CEPAL, acerca de las perspectivas de un desarrollo capitalista nacional en la región y la creciente crítica neoliberal al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), exacerbada ésta con el estallido de la crisis de la deuda; el establecimiento de dictaduras militares que restringían el poder de convocatoria de la intelectualidad regional a la vez que aplicaban programas monetaristas y abandonaban la estrategia impulsada por la industrialización; los programas de ajuste estructural que a modo de condicionalidad imponían el FMI y el BM a los gobiernos de la región para otorgar créditos de largo plazo (Medina, 2009, p.113).

## **El desarrollo agrícola en la etapa neoestructuralista**

A finales de los años 1980s en el seno de la CEPAL aparecieron nuevas reflexiones teóricas que trascendían los problemas del ajuste y se fueron gestando nuevas concepciones en torno al desarrollo de la región. El año 1990 marcaría el inicio de un nuevo período para el pensamiento económico cepalino—el neoestructuralista-, con su mensaje de Transformación Productiva con Equidad (TPE). Es en ese marco teórico que se va configurando en la CEPAL, y delineado especialmente en el nuevo siglo, donde se deben analizar las ideas cepalinas en torno al desarrollo agrícola y su expresión en propuestas de política para el sector. Ellas se relacionan, fundamentalmente, con algunas líneas generales que identifican el neoestructuralismo: i) la sustitución de exportaciones y la competitividad internacional auténtica y sistémica; ii) la articulación del sistema productivo nacional; y iii) la equidad.

### **Década de los 1990**

En esta etapa un elemento a destacar es la reorientación de la industria hacia los mercados externos, favoreciendo crecientemente las vinculaciones hacia atrás y hacia adelante a partir de los recursos agrícolas. Para ello se hacía necesario reconsiderar las políticas sectoriales “...sobre la base de privilegiar medidas que garanticen el fortalecimiento recíproco de la agricultura con la industria y de ambos con los servicios...” (CEPAL, 1990). Igualmente importante resultaba la incorporación de progreso técnico de manera sistemática y deliberada.

Partiendo del diagnóstico de la realidad regional, destacaba que “... cuando la producción agropecuaria se sustenta en un enclave exportador y en una gran masa de pequeños productores de cultivos destinados al consumo interno, y cuando la industria se desarrolla al amparo de un proteccionismo indiscriminado y sin un vínculo sistemático con el sector agrícola, se desaprovechan las potencialidades dinamizadoras de la articulación entre la industria y la agricultura, se acentúa la heterogeneidad estructural en el agro y se amplían los desequilibrios urbano-rurales” (CEPAL, 1990).

Asimismo, en sus ideas en torno al desarrollo sustentable, la CEPAL ha destacado las afecciones relacionadas al uso de la tierra—principal recurso para el desarrollo agrícola- y las aguas, entre otros recursos naturales, así como la insuficiencia de políticas públicas que orienten y controlen el manejo de éstos.

### **Período 2000-...**

En el nuevo siglo, especialmente hacia finales del decenio, en correspondencia con el contexto regional e internacional, CEPAL ha hecho particular énfasis en el desarrollo agrícola. En ello ha influido la conjunción de una serie de factores entre los que figuran: el alza de los precios de los productos agrícolas; su relación con el incremento del precio de los combustibles fósiles; el aumento de la demanda mundial de alimentos; el incremento de la demanda de China — importante socio comercial de la región—; la heterogeneidad de las economías regionales; los altos niveles de inequidad social y su relación con el acceso a la

canasta básica de alimentos; la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria.

El vínculo entre agricultura y variables económicas, sociales, ambientales, se percibe en obras recientes de la institución (CEPAL, 2000; 2006; 2008; 2011). Ésta resalta la contribución del sector a la oferta de alimentos y a la seguridad alimentaria, la generación de empleo, la ocupación del territorio nacional dedicado a la actividad agrícola-ganadera y sus primeras etapas industriales, la generación de encadenamientos productivos, la contribución a las exportaciones, y como fuente estratégica de energía alternativa. Destaca el papel que puede desempeñar la agroindustria<sup>30</sup> como fuente de competitividad y aprendizaje tecnológico en pos de promover la diversificación productiva a través del aprovechamiento de los recursos naturales (CEPAL, 2008). Potencia los encadenamientos productivos con vistas a avanzar hacia una economía integrada internamente, la cual define como aquella que: *“...tiene un denso conjunto de vínculos insumo-producto entre sectores productivos, un alto nivel de articulación sectorial entre lo rural y lo urbano, entre bienes de consumo y bienes intermedios, y una estructura de demanda tal que una alta proporción de la producción interna se vende a los perceptores de salarios (una articulación de alto nivel entre salarios, consumo y producción)...”* (CEPAL, 2006, p.55).

En sus diagnósticos, la CEPAL señala la acentuación de la heterogeneidad agraria en las economías regionales,<sup>31</sup> marcada por la coexistencia de pequeñas explotaciones agrícolas, de subsistencia, con grandes empresas, incluso de carácter transnacional, que tienden a profundizar las brechas de productividad existentes y reproducen un esquema de desigualdad en la distribución de la tierra (CEPAL, FAO, IICA, 2011). Al respecto, ya había planteado con anterioridad que *“...la inequidad en el acceso a la tierra es uno de los determinantes históricos de la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso en nuestra región...”* (CEPAL, 2000). En este sentido, CEPAL ha enfatizado que el acceso a la tierra es una condición primordial, pero insuficiente para mejorar las condiciones de eficiencia y equidad en la producción agrícola.

Este planteamiento provoca dos reflexiones. Por un lado, hay que señalar que si bien establece una relación directa entre la distribución de la riqueza en la agricultura y el desarrollo general del sector, el alcance y efectividad de sus propuestas se ven limitados porque no incluye explícitamente en sus obras ideas normativas acerca de una reforma agraria que signifique cambios en el régimen de propiedad sobre la tierra. Por otro lado, es de destacar, no obstante,

---

<sup>30</sup> Entiéndase como agroindustria *“...el conjunto de procesos de producción, transformación y comercialización de un bien, esto es, la secuencia de operaciones técnicas necesarias para colocar un producto en el mercado, fundada en una cierta división del trabajo entre empresas. Las cadenas agroindustriales pueden descomponerse en unidades de producción, transformación, comercialización y prestación de servicios, que establecen una amplia gama de relaciones entre sí. De este modo es posible identificar formas de organización intermedias entre la unidad menor (la empresa) y el conjunto del sector industrial”* (Sotomayor, 2011, p.91).

<sup>31</sup> Destaca: *“...en pocos sectores es tan evidente como en la agricultura la coexistencia de grandes unidades productivas enfocadas a la exportación, donde se trabaja en la frontera del conocimiento, junto a millones de explotaciones campesinas de agricultura de subsistencia, en las que prevalecen niveles de productividad no muy diferentes de los que existían a mediados del siglo pasado”* (CEPAL, 2011, p.12).

que tales aseveraciones muestran la evolución del pensamiento cepalino; subyace en ellas una idea que sería importante considerar por aquellas sociedades donde se construyen proyectos alternativos a la lógica del capital: no existe una correspondencia automática entre la imprescindible transformación de las relaciones de propiedad y la esperada eficiencia económica. Si bien el análisis de las relaciones sociales de producción es esencial en el diseño e implementación de las transformaciones necesarias para el desarrollo, en general, y el desarrollo agrícola en particular, la adecuada ponderación de los factores tecno productivos constituye una importante lección que se desprende del estudio de las obras cepalinas. Sin desconocer que la esencia y, por ende, el carácter y alcance de las políticas que se implementen está dado por las transformaciones en la tenencia de la tierra, las transformaciones de las relaciones de propiedad, por sí solas no garantizan el desarrollo automático del sector, se hace necesario el diseño de políticas encaminadas a su potenciación que contemplen los elementos objetivos y subjetivos que intervienen en el proceso.

En la medida que los altos niveles de inequidad social se han convertido en un elemento disfuncional al propio sistema capitalista, por las consecuencias — sociales, económicas, políticas, ambientales— que provocan, CEPAL ha acentuado su empeño por combatirla. Señala la necesidad de proteger al pequeño productor, así como el papel de los servicios públicos para el desarrollo del sector agroalimentario, en pos de tratar de eliminar la pobreza y más específicamente, la pobreza rural. Para CEPAL, la polarización existente limita el desarrollo agrícola, en particular, y el desarrollo nacional, en general; destaca que mientras más distribuida se encuentre la riqueza en la agricultura, menores serán las desigualdades para alcanzar un modelo agrícola, económico y social más justo. En sus diagnósticos resalta los problemas de viabilidad de las pequeñas explotaciones agrícolas y de la agricultura por cuenta propia;<sup>32</sup> vinculados, entre otros factores, a bajos niveles de escolarización, empleo de tecnologías tradicionales y falta de acceso al crédito. Muestra así la preocupación por "...aquel grupo de personas que por la vía agrícola le es difícil aumentar sus ingresos, además de que poseen limitada competitividad y escasos activos" (Dirven, 2007).

Con un enfoque holístico, incorpora al análisis los efectos de la globalización en sus múltiples dimensiones y los desafíos que ésta le impone a los pequeños productores, al tratarse de un entorno profundamente competitivo. Señala que en ese contexto, debido a la evolución hacia mercados impulsados por el consumo, los agricultores de pequeña escala deben competir en mercados mucho más exigentes y competitivos en términos de productividad, fiabilidad, calidad y homogeneidad de los productos, puntualidad de las entregas y, además, hacer frente a las condiciones de pago; lo cual significa nuevos y muy difíciles retos para enfrentarlos por sí solos. Efectivamente, se produce una competencia desleal entre pequeños y grandes productores, con nefastas consecuencias para los primeros.

---

<sup>32</sup> CEPAL emplea este término como sinónimo de agricultura familiar y de explotación de pequeña escala para cubrir limitaciones de información (Dirven, 2007, p.62).

Señala Dirven que, en la práctica, a lo interno de las economías regionales, tal situación está vinculada, entre otros factores, a la falta de profundidad en las reformas agrarias realizadas, las cuales se caracterizaron por no combatir las inequidades en cuanto al acceso al agua, crédito, mercado, en comparación con las grandes empresas transnacionales. A lo cual habría que añadir, que en su mayoría las reformas no significaron una redistribución profunda de las tierras existentes. Esto está relacionado, además, con los problemas de voluntad política en la mayoría de los países de la región, para proteger, financiar y proporcionar infraestructura, educación y capacitación en materia de agronomía, veterinaria, tecnología industrial y de alimentos, economía, y medio ambiente, a los pequeños productores. Ellos son los más vulnerables en el sistema de relaciones que se establece; además, gran parte de la población en situación de pobreza vive en áreas rurales y está de una forma directa o indirecta, vinculada a este sector.<sup>33</sup> Si no se le presta atención a la cada vez más difícil situación que enfrentan las pequeñas explotaciones agrícolas, pueden tender a su desaparición, lo cual tendría necesariamente consecuencias, no sólo económicas, sino también sociales y políticas de gran repercusión.<sup>34</sup>

Un aspecto relacionado con este tema, según Dirven, es cómo los sistemas de tenencia de la tierra afectan la eficiencia de la agricultura de pequeña escala, no solo en términos de tenencia legal, sino también en términos de ubicación geográfica, calidad de la tierra, topografía, proximidad con otras explotaciones agrícolas, infraestructura circundantes —camino, sistemas de irrigación, mercados— servicios públicos y privados. Señala que consideraciones de eficiencia e influencias de presiones políticas parecen haber dirigido la investigación, desarrollo y la provisión de infraestructura hacia las grandes explotaciones agrícolas.

Para CEPAL, un sector agrícola dinámico que logre incrementos del valor en su producción e incremente los ingresos por unidad producida, representa una condición fundamental, ya que puede contribuir al desarrollo nacional y a la reducción de la pobreza, especialmente la rural. Pero en esto influyen "...el desarrollo de infraestructura, el cambio tecnológico, la estructura productiva y la estructura de producción en cuanto a la distribución inicial de la propiedad y tenencia de la tierra..." (Valdés A. et al., 2010, p.13). De ahí la importancia de incorporar a la agricultura los adelantos tecnológicos, para hacerle frente al aumento progresivo y acelerado de la producción de alimentos y otros productos agroindustriales (Zepeda, 2004).

Por otro lado, para CEPAL el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) son una herramienta para incrementar los niveles de productividad, sostenibilidad y transparencia, en el logro de la inclusión social o

---

<sup>33</sup> A pesar de todos los inconvenientes enfrentados por las explotaciones de pequeña escala, mostrados anteriormente, "...la tendencia histórica ha demostrado que continúan dominando el paisaje agrícola en el mundo en desarrollo, independientemente de su eficiencia o capacidad para mejorar sus condiciones de ingreso, empleo, producción y autoconsumo de alimentos. No obstante, a menos que los encargados de formular las políticas adopten una nueva agenda para la agricultura de pequeña escala, existe el riesgo de que su espacio económico se vuelva cada vez más exiguo" (Dirven, 2007, p.81).

<sup>34</sup> En este sentido, se podría señalar como ejemplo, el conflicto que se presenta en Colombia en torno al problema agrícola.

bienestar ciudadano de los habitantes en las zonas rurales. Al respecto expresa: "...las innovaciones representadas por las TIC se deben ver como complejos procesos de cambio socio-técnico y cultural, donde no solo la tecnología en sí misma, sino también los factores sociales y políticos desempeñan un papel importante" (CEPAL, 2011, p.119). Se percibe que la institución está abogando por lograr la apropiación social de la transformación tecnológica que representan las TIC; objetivos difíciles de alcanzar en sociedades muy inequitativas con una heterogeneidad estructural acentuada en gran medida por los intereses de las empresas transnacionales.

Sobre la inversión extranjera directa (IED) agrícola y agroindustrial, CEPAL se refiere a la ola de adquisiciones de tierras agrícolas que está teniendo lugar en varios países de la región, mientras que la IED colocada en la agroindustria se refiere solamente a seis países.<sup>35</sup> Al respecto, se percibe una posición crítica moderada, al señalar someramente, el impacto directo que puede tener la IED en las economías regionales y rurales, con alcance para gran parte de la población, particularmente la rural que depende esta actividad y que en la región se identifica con los hogares más pobres, según la propia institución ha señalado (CEPAL, 2012). Aunque señala positivamente la reacción de algunos gobiernos regionales, como el de Argentina, al limitar al 15% la posesión de tierras por extranjeros, no explicita las consecuencias económicas, sociales, ambientales, e incluso políticas que pueden tener tales adquisiciones; éstas responden realmente a la lógica del capital aunque se presenten como objetivos la satisfacción creciente de la demanda de alimentos, forraje y biocombustibles a nivel mundial y regional. Sí explicita que las decisiones políticas de los gobiernos cumplen un papel clave en la orientación de la IED.

Por otra parte, considera crucial que los servicios públicos estén encaminados al desarrollo, construcción y mantenimiento de las infraestructuras; así como a incorporar los avances de las nuevas tecnologías del conocimiento en los procesos productivos agrícolas, elevando y capacitando desde lo local a los productores.

Obsérvese que con relación a todo lo planteado anteriormente, en las sociedades latinoamericanas se requiere de la participación del Estado como el actor fundamental del cambio estructural que debería acontecer, de modo que pondere y defienda no solo los intereses de los productores rurales, sino los intereses nacionales, de las mayorías. En este sentido, CEPAL, sin dejar de considerar al mercado, le otorga al Estado un papel importante en la conducción consciente del proceso de desarrollo. Nótese que no concibe al Estado como productor directo, lo cual podría constituir elemento susceptible de crítica en actuales condiciones, ante el imperativo de producir más alimentos y garantizar el acceso a este de grandes masas de la población. Lo concibe como el coordinador del proceso, gestor de proyectos agrícolas integrados, promotor de las actividades innovativas de modo que alcancen la esfera nacional y articule diferentes sectores productivos. En su opinión, deberá garantizar los vínculos del sector agrícola con los diferentes sectores y actores, entre los que destaca el aparato universitario de ciencia y tecnología, la banca de fomento,

---

<sup>35</sup>La mayor parte de estos flujos se quedaron en el Brasil (49,9%), México (37,9%) y la Argentina (11%), totalizando 98,8% de los mismos (CEPAL, 2012, p.97).

los laboratorios públicos y privados de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i); mientras, su función en el ámbito social estaría orientada a lograr un mayor bienestar social, eliminar la pobreza y más específicamente la pobreza rural.

Evidentemente, la problemática agrícola ha ganado espacio en las ideas contemporáneas de la CEPAL. Esto se ha puesto de manifiesto, por un lado, en la identificación de una agenda pendiente para la región donde señala la necesidad de: invertir en capital humano; fomentar la asociación y las redes de empresas; reducir costos de transacción y transporte; mitigar riesgos; invertir en sistemas de inocuidad y en medidas fito y zoonosanitarias; seguir tendencias de calidad, trazabilidad y buenas prácticas agrícolas; fomentar exportaciones; y prepararse para las negociaciones internacionales (CEPAL, 2007, p. 44-46). Por otro lado, se expresa en una propuesta de políticas para el desarrollo del sector.

### **Propuestas de política de desarrollo productivo vinculadas al sector agrícola**

En primer lugar, es preciso señalar que, por su valor metodológico, las ideas cepalinas que a continuación se relacionan pueden constituir punto de partida de cualquier diseño de políticas en función del desarrollo agrícola en la región. Estas son:

1. Las políticas agrícolas por sí solas no son suficientes para promover el desarrollo del sector, ya que este depende, entre otros factores de la dinámica global de la economía (CEPAL, 2011).
2. Dada la magnitud de la población regional y la diversidad de productores agrícolas, es necesario aplicar un *paquete de políticas* con un enfoque integral del desarrollo (CEPAL, 2006).
3. La heterogeneidad del sector agrícola impone la necesidad de un diagnóstico adecuado y evitar la aplicación de políticas estandarizadas en el tratamiento a los productores.
4. Se requiere una *visión sistémica* que permita dimensionar las ventajas y desventajas de cada agricultura nacional (Sotomayor, 2011).
5. En la implementación de la política sectorial, cada cadena o rama productiva requiere una estrategia específica, de mediano y largo plazo, y ésta exige la coordinación de todos los actores (Sotomayor, 2011).

En primer lugar, CEPAL hace un llamado a evitar la implementación de políticas homogéneas, lo cual se basa en el tratamiento particularizado a cada productor para que este sea más efectivo. No limita la distinción entre ellos al tipo de propiedad, sino incluye elementos territoriales, sociales, entre otros, en busca del mayor grado posible de especificidad para diferenciarlos.<sup>36</sup> Promueve políticas selectivas orientadas, y con mayor énfasis, hacia aquellos grupos de personas, que por medio de la vía agrícola les resulta difícil aumentar sus

---

<sup>36</sup> Tal distinción incluye, el tipo de producto elaborado, las maquinarias utilizadas, el grado de incorporación de las TIC, el grado de escolaridad, entre otros.

ingresos, cuentan con escasos activos, baja productividad y competitividad, además de su escasa participación en la cadena de valor.

Consciente de la importancia del cambio estructural para el desarrollo latinoamericano, ha enfatizado en la articulación productiva, lo cual supone abandonar la segmentación prevaleciente entre los distintos sectores económicos para desarrollar encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. De ahí que promueva la articulación entre el sector agrícola y el industrial, basados en el desarrollo de cadenas agroindustriales con un enfoque territorial, de modo que contribuya a la articulación del sistema productivo nacional. Considera que la creación de los encadenamientos productivos en torno a los recursos naturales, no debe comprender solo a la producción primaria, sino a todos los eslabones que se articulen en torno al complejo agroindustrial, y que deben existir las mejores condiciones para su empleo, a fin de elevar los rendimientos, la eficiencia y la diversificación en la producción.

Para el desarrollo del sector, insiste en la importancia de la generación de conocimiento y su aplicación a la esfera productiva, la diversificación de la estructura productiva, y la prestación eficiente de servicios de infraestructura, (CEPAL, 2008). Según CEPAL, "...uno de los determinantes principales de la diversificación productiva es la innovación, definida en forma amplia, para incluir no solo cambios radicales sino también pequeñas mejoras en el diseño de productos y en la calidad, en el proceso productivo y en su organización, en la comercialización y la logística..." (CEPAL, 2008, p.83). Sin embargo, como bien advierte, esto no ocurre de forma espontánea, por lo que requiere de la atención de políticas públicas que logren solventar las fallas de coordinación e información en el campo. Señala que cuanto mayor sea la generación de conocimiento y los encadenamientos del sector agrario con el resto de la estructura productiva, mayor será el impacto de la innovación en la productividad y el crecimiento económico nacional (CEPAL, 2008).

En ese mismo sentido, promueve la sustitución de exportaciones. Según CEPAL, para lograr un desarrollo acelerado, hay que promover exportaciones de manufacturas con base agrícola, además de implicar a la industria en el fortalecimiento de la agricultura y de ambos con los servicios, con el objetivo de obtener las ventajas del progreso técnico. Promueve la creación y/o fortalecimiento de aglomeraciones organizadas en torno a los recursos naturales; en especial, a través de la profundización de las redes, los encadenamientos productivos y de las sinergias de las empresas que intervienen en ellas, con vistas a industrializar y procesar las riquezas, así como a desplegar las actividades proveedoras de insumos, de servicios de ingeniería y equipos. En su opinión, mientras más rápido los agentes económicos aprendan a explotar las riquezas naturales que ofrece la región, más rápido se lograría obtener las ventajas del progreso técnico (CEPAL, 2005).

Para el caso de los países pequeños, cuyos mercados internos son muy reducidos, destaca la posibilidad de crear un nuevo tejido productivo moderno en pequeña escala, sobre todo en actividades agroindustriales vinculadas con la demanda generada por el sector turístico (CEPAL, 2006). Considérese que esa demanda es altamente selectiva y exigente en cuanto a la preparación y presentación de los productos con base agrícola, lo cual contribuiría al



desarrollo de la agroindustria y, por ende, del país; o sea, ayudaría en la preparación y venta de productos agropecuarios con alta calidad, con mayor valor agregado, que luego se podrían exportar en condiciones de competitividad —además de incrementar la calidad en lo que a satisfacción del mercado interno se refiere—, lo que sobrevendría en una captación de ingresos netos tanto en la moneda doméstica como en divisas.

Asimismo, considerando que las limitaciones de tierra existente en algunos países restringe la expansión de la actividad agrícola, promueve un mayor aprovechamiento de ésta con la incorporación de nuevas tecnologías con vistas a su explotación más intensiva, pero sobre bases sostenibles (CEPAL, 2011, pp. 44-45). En este sentido, señala la necesidad de redoblar los esfuerzos dirigidos a fomentar la investigación agrícola, la transferencia de tecnología y la innovación (CEPAL, 2011). Propone revertir la subinversión en la agricultura y dirigir mayores recursos a la investigación en innovación vinculada a ella; para lo cual se requiere reencauzar el destino de los recursos públicos del sector agropecuario, que hoy en día se orientan en su mayor parte a subsidios de diversos tipos; y a además, fomentar la inversión privada en el sector (CEPAL, 2011). También propone facilitar el acceso a créditos y activos productivos, entre otros, a través de la inversión en infraestructura pública; lo cual considera como condiciones necesarias para el fortalecimiento tanto de la agricultura como del empleo rural (Dirven, 2007). Sin embargo, es oportuno señalar que CEPAL no hace mención a la redistribución de tierras improductivas, según bibliografía consultada.

Para CEPAL, resultan de gran importancia los enlaces de la agroindustria con el sector biotecnológico, por las grandes ventajas y potencialidades que este presenta para su desarrollo.<sup>37</sup> Indiscutiblemente, este sector tiene potencialidades para brindar una gama de servicios adaptables a los requerimientos de cada productor agrícola, generando valor agregado a sus producciones, además de que consolidan estrategias de apropiación de la innovación y difusión en la fase agrícola.

En relación con la transformación productiva, hace énfasis en que las pequeñas explotaciones agrícolas deben pasar de cultivos de subsistencia con poca elasticidad de demanda a actividades adaptables al sistema de producción familiar, que ofrezcan al mismo tiempo, la perspectiva de un ingreso sostenible y condiciones para su capitalización (CEPAL, 2000). Hace un llamado a la no concentración de las producciones agrícolas en un único bien; así una estrategia de diversificación productiva les permitiría minimizar riesgos.

Recomienda que en los contratos donde se legalicen las relaciones entre los agricultores y las empresas agroindustriales y agroexportadoras, se incorporen en su gestión una serie de actividades de asistencia técnica y financiera —ajustadas según sus necesidades— para los pequeños y medianos

---

<sup>37</sup> Considérese el desarrollo de nuevas aplicaciones y procesos de cultivos genéticamente modificados, más fuertes y resistentes a las diferentes variedades de plagas, tratamientos con inoculantes, micro propagación de plantas, control biológico y marcadores moleculares, además del control de calidad, servicios de asesoramiento tecnológico; servicios de producciones piloto, y la extracción de recursos naturales entre otros, en pos de lograr producciones más eficientes con un mayor valor agregado, que permitan aumentar los niveles de productividad (CEPAL, 2008).

agricultores, con el objetivo de modernizar sus procesos productivos y de poscosecha a través de las continuas mejoras de las técnicas de producción y diversificación de sus exportaciones agrícolas (Tejo, 2000). Además, resalta la necesidad de asociación entre ellos pues permitiría "...mejorar los sistemas de transferencia tecnológica, reducir los costos de insumo y equipos, aumentar el poder de negociación frente a los intermediarios y la agroindustria y crear empresas comerciales o agroindustriales de propiedad de los propios productores e infraestructura común" (CEPAL, 2000, p.244).

También, prioriza las políticas de desarrollo rural orientadas a la creación de empleo productivo agrícola e inversión en recursos humanos (CEPAL, 1990), para incentivar la incorporación y permanencia de la fuerza laboral en el sector. Asimismo, promueve el establecimiento de mecanismos que sean capaces de vincular el aumento de la productividad con los aumentos en los niveles de remuneración.

Hace especial énfasis en la relación entre la agricultura con la educación y la investigación. Pero no concibe a la educación y el conocimiento como un servicio social básico, sino como uno de los pivotes del progreso técnico a través de la capacitación de los trabajadores que permita la incorporación continua de valor agregado en las producciones agrícolas, así como garantizar la estabilidad de fuerza de trabajo, mediante políticas económicas y sociales que detengan la migración rural-urbana.

Se hace necesario, en palabras de la institución "...el desarrollo de inversiones complementarias en capital humano, base de conocimientos, instituciones e infraestructura, en particular la relacionada con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)..." (CEPAL, 2004, p. 225). No se trata solo de invertir y recibir innovaciones a través de la importación de equipos e insumos, sino también innovaciones derivadas de la investigación y desarrollo nacional en empresas y en instituciones públicas para adaptar y utilizar eficazmente los conocimientos desarrollados en otras partes del mundo, siendo imprescindible la integración y desarrollo de las capacidades locales con el desarrollo y fomento de la agricultura. De ahí que señale su importancia en la inclusión de los habitantes de zonas rurales: "...su ausencia o precariedad puede provocar que regiones o generaciones enteras sean separadas de las oportunidades de un desarrollo más rápido e inclusivo" (CEPAL, 2011, p.119). Además, entre los efectos directos de las TIC en las actividades productivas de zonas rurales, señala: mejoras en el seguimiento y el pronóstico de siembras, cosechas y producción; reducción de riesgos sistémicos vinculados a eventos climáticos, a la volatilidad de los precios y a la propagación de enfermedades transfronterizas vegetales y animales; facilitación de las transacciones y del desarrollo de innovaciones a lo largo de las cadenas de producción (CEPAL, 2011).

Además, en términos de desarrollo social, considera que deben crearse las condiciones en el campo para una maternidad responsable; programas de atención materna infantil; programas de capacitación a trabajadores; y ampliar la cobertura de seguridad social.

Por otra parte, CEPAL no pierde de vista la problemática ambiental y su incidencia en el desarrollo, fundamentalmente en el sector agrícola. De ahí que reconozca la necesidad de afrontar los desafíos del cambio climático y anticiparse a sus efectos, de modo que se logre tomar medidas para adaptar la agricultura a las nuevas condiciones (CEPAL, 2011). Vinculado a ello, y enfocada hacia el territorio, propone la utilización del Sistema de Información Geográfica (SIG) para desarrollar agricultura de precisión, lo cual sería posible actualmente, debido a los avances científicos, el desarrollo de las TIC, y la incorporación de nuevas máquinas y equipos (Sotomayor, 2011).

Como se puede apreciar, las políticas cepalinas se corresponden con el enfoque multidimensional del desarrollo que la identifica. Ellas incluyen las esferas económica, política, social, ambiental, orientadas no solo al crecimiento del sector sino alcanzar un desarrollo integrado de este con la economía nacional.

### **A modo de conclusiones**

La preocupación por el sector agrícola ha estado presente en el pensamiento de la CEPAL desde su fundación. En los primeros decenios se puede observar fundamentalmente en las obras de Raúl Prebisch, Celso Furtado y Aníbal Pinto. En los marcos del neoestructuralismo, luego de presentar su estrategia de Transformación Productiva con Equidad, y sobre todo en las obras publicadas en el nuevo siglo, se aprecia una evolución de sus ideas al respecto — véase, a modo de síntesis, el cuadro anexo. El énfasis más reciente responde especialmente al contexto regional e internacional, a la vez que se ha ido acentuando su concepción multidimensional del desarrollo. En este sentido, CEPAL ha formulado propuestas de política para las economías de la región considerando las necesidades e imperativos del sector y su larga tradición en Latinoamérica.

CEPAL aboga por el tránsito hacia patrones agrícolas que generen un mayor valor agregado en sus producciones, especialmente incorporando innovaciones tecnológicas; con un enfoque sistémico, aborda el desarrollo del sector y su relación con el sistema productivo nacional. Igual importancia le concede a la dimensión social del proceso de desarrollo agrícola, y con este al tratamiento diferenciado, incluyente, según tipología de los productores.

En las ideas cepalinas es posible identificar elementos de valor no solo cognoscitivo, sino también metodológico, y prácticos al formular políticas concretas que ameritan un estudio profundo. Se hace necesario apropiarnos de lo más valioso del pensamiento económico de una institución de notable prestigio regional e incorporar a nuestra concepción aquellos elementos que por su carácter general pueden ser aplicables a nuestras actuales condiciones y características propias. “... *Estamos ante el imperativo de hacer producir más la tierra (...) Para lograr este objetivo habrá que introducir los cambios estructurales y de conceptos que resulten necesarios*” (Raúl Castro Ruz, 2007).

### **Bibliografía**

**Bielschowsky, R.** (2009). *Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo*, *Revista de la CEPAL*. 97.

- Bielschowsky, R.** (1998). *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL. Una reseña.*, CEPAL. *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL. Textos seleccionados.* México, DF : Fondo de Cultura Económica, Vol. 1.
- Castro, R.** (2007). Discurso pronunciado por el Primer Vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros, General de Ejército Raúl Castro Ruz, en el acto central con motivo del aniversario 54 del asalto a los cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes, en la Plaza de la Revolución Mayor General Ignacio Agramonte Loynaz de la ciudad de Camagüey, el 26 de julio del 2007, "Año 49 de la Revolución" (<http://www.granma.cu/granmad/secciones/raul26/>).
- CEPAL.**(1990). *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL.**(2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- .(2004). *Desarrollo productivo en economías abiertas.* San Juan, Puerto Rico: Naciones Unidas.
- .(2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- .(2006). *El papel del Mercado Interno en la dinamización del crecimiento en la Subregión Norte de América Latina.* México DF: Naciones Unidas.
- .(2008). *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades.* Santo Domingo: Naciones Unidas.
- CEPAL**(2012). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, Documento Informativo.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL, FAO, IICAI.**(2011). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y Caribe 2011 – 2012.* San José, Costa Rica.
- Dirven, M.**(2007). *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala* Santiago de Chile : Naciones Unidas, Serie Desarrollo Productivo, Vol. 183.
- Medina, Z.**(2009). *La Estrategia de Transformación Productiva con Equidad. Análisis crítico.* Tesis en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Naciones Unidas.** Análisis de la vulnerabilidad alimentaria de hogares desplazados y no desplazados: un estudio de caso en Bogotá, D.C., Disponible en: [http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison\\_offices/wfp096433.pdf](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp096433.pdf) . [En línea] 2005. [Citado el: 20 de febrero de 2011.]

- Pinto, A. (1963).** *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina.* 125, México DF: s.n. El Trimestre Económico, Vol. 32.
- Pinto, A.(1965).** *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina,* . México, DF: s.n., El Trimestre Económico, Vol. 125.
- Pinto, A. (1970).** *Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina* 145, México DF: s.n., enero-marzo, El Trimestre Económico, Vol. 37.
- Prebisch, R. (1949).** *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas oct-dic, 1986, pp. 479-502. Instituto de Desarrollo Económico y Social.* Santiago de Chile.
- Prebisch, R. (1963).** *una dinámica del desarrollo latinoamericano.* México DF : Fondo de Cultura Económica.
- Sotomayor, O et. al. (2011).** *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile.
- Valdés, A et. al. (2010).** *Evolución y distribución del ingreso agrícola en América Latina: evidencia a partir de cuentas nacionales y encuestas de hogares. Documento de proyecto.* Santiago de Chile : Naciones Unidas.

## Anexo- Evolución de las ideas de CEPAL en torno al desarrollo agrícola

Fuente: Elaboración propia

Período	Ideas fundamentales	Obras y autores más significativos
(1948-1950s)	El desarrollo industrial, representaba la posibilidad de eliminar la vulnerabilidad externa, captar los frutos del progreso técnico mundial. Se reconoce la importancia de la agricultura pero con una visión reduccionista, en función del desarrollo industrial.	<b>Raúl Prebisch</b> (1949) El Desarrollo Económico de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas.
1960s	Para lograr industrializar había que realizar reformas institucionales, tanto en la agricultura, como en las finanzas, entre otros sectores, imprescindibles para lograr continuidad y ampliación del desarrollo. Concepto de <i>heterogeneidad estructural</i>	<b>Raúl Prebisch</b> (1963) <i>Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano</i> .  <b>Aníbal Pinto</b> (1965) <i>Concentración del Progreso Técnico y de sus Frutos en el Desarrollo de América Latina</i> .  <b>Celso Furtado</b> (1969) <i>Desarrollo y Estancamiento en América Latina: Un Enfoque Estructuralista</i> .
1970s	Se reconoce la reforma agraria como base fundamental para un crecimiento más homogéneo y justo.	<b>Aníbal Pinto</b> (1970) <i>Naturaleza e Implicaciones de la Heterogeneidad estructural de la América Latina</i> .  (1976) <i>Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina</i> .
1980s	Se abandona el enfoque de largo plazo para concentrarse en los problemas inmediatos: crisis fiscales, endeudamiento excesivo, amenazas y concreciones de hiperinflación. El esfuerzo intelectual se orienta hacia cómo enfrentar las negociaciones con los deudores.	<b>CEPAL</b> (1984) <i>Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina</i> . (1986) <i>Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento</i> .
1990s	Concepción sistémica que busca fortalecer la articulación entre agricultura, industria y servicios, apoyándose en la capacidad de la industria paraagrícola y de la agroindustria para introducir progreso técnico en procesos y productos, con estrategias diferenciadas por regiones y por tipo de productores.	<b>CEPAL</b> (1990) <i>Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa</i> .
2000- ...	Reconocimiento de creciente heterogeneidad agraria. Creación y/o fortalecimiento de cadenas productivas. Énfasis en la protección al pequeño productor. Combate a la pobreza rural. Articulación del sector agrícola con la biotecnología, e incorporación de las TIC. Imperativo de una visión sistémica que permita dimensionar las ventajas y desventajas de cada agricultura nacional. Servicios públicos orientados al desarrollo del sector agrícola.	<b>CEPAL</b> (2005). <i>Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas</i> . (2007) <i>Cinco piezas de política de desarrollo productivo</i> .  Sotomayor, O. et. al (2011): <i>Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe</i>  (2011) <i>Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y Caribe 2011 – 2012</i> . (2012) <i>Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo</i> .

# 6

## **Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresa en el ámbito del desarrollo en América Latina.**

**Dra. Martha L. Bayón Sosa**

**Departamento de Desarrollo Económico. Facultad de Economía.  
Universidad de La Habana**

### **RESUMEN**

El artículo aborda el papel desempeñado por las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en el crecimiento y el desarrollo económico de los países de América Latina y el Caribe, y por consiguiente, la necesidad de promover su desarrollo a través de políticas públicas.

A pesar del carácter subordinado y las desventajas que poseen en comparación con las grandes corporaciones, se considera que las MIPYMES abren inmensas posibilidades para los países más pobres y de escasos recursos. Sin embargo, se coincide con la CEPAL en que ellas sólo se concretarán bajo la conducción del Estado, necesariamente renovado, en el marco de una nueva institucionalidad, que partiendo de las mejores experiencias y el reconocimiento de sus insuficiencias, se transforme para lograrlo.

### **ABSTRACT**

The article discusses the role played by micro, small and medium enterprises (in spanish MIPYMES) in the growth and economic development in Latin America and the Caribbean, and therefore the need to promote development through public policy.

Despite the subordinated nature and possess the disadvantages compared to large corporations, it is considered that MIPYMES open up vast possibilities for the poor and low income countries. However, we agree with the ECLAC they only materialize under the leadership of the State, necessarily renovated under a new institutional framework that, based on the best experiences and the recognition of its shortcomings, is transformed to achieve.

### **Introducción**

La vieja estructura industrial característica de América Latina que producía limitadamente bienes para el mercado interno ha quedado reconfigurada bajo los efectos de la globalización neoliberal y las sucesivas crisis que ha padecido la región. Países como Brasil, México y Argentina que forjaron un sector fabril de importancia, han ido perdiendo los niveles relativos de exportación de manufacturas. La prioridad se ha derramado hacia un sector exportador de

materias primas<sup>38</sup>, no obstante, ello no significa que la industria latinoamericana haya sido desmantelada totalmente, aunque si se ha debilitado relativamente su presencia en relación con los años cincuenta-sesenta.

La tendencia en las décadas recientes fue la de favorecer el peso de las corporaciones foráneas en la industria manufacturera. Asimismo, junto al capital extranjero también florecieron las multinacionales latinas, especialmente en los nichos no ocupados por las grandes transnacionales. Pero, al mismo tiempo, algunos espacios han sido ocupados por las pequeñas y medianas empresas.

En América Latina, al igual que en otras regiones del mundo, existe hoy consenso sobre la importancia cada vez mayor que tienen las micro, pequeñas y medianas empresas (en adelante, MIPYMES<sup>39</sup>) en la economía, así como sobre la necesidad de promover su desarrollo a través de políticas públicas. En muchos países, además de representar una gran mayoría de las empresas, concentran el peso de los sectores medios de la sociedad, contribuyen con una parte importante del Producto Interno Bruto y el empleo. A esto se suma que en los últimos años: “Los países de América Latina enfrentan un escenario económico complejo debido al debilitamiento del crecimiento y la incertidumbre prevaleciente en la economía internacional. Si bien los fundamentos macroeconómicos de la región para enfrenar posibles caídas de la demanda agregada en el corto plazo son sólidos, el escenario de mediano plazo es menos favorable que en la última década. Debido al menor dinamismo de la demanda externa y a la volatilidad en el precio de las materias primas, de las cuales los países latinoamericanos siguen dependiendo en exceso, las debilidades estructurales impedirían alcanzar un crecimiento económico mayor y más incluyente durante los próximos años (OCDE/CEPAL; 2012: 5).

Con el propósito de enfrentar estos desafíos y reforzar el progreso reciente, la CEPAL reconoce una serie de debilidades estructurales que imposibilitarían alcanzar un crecimiento económico mayor y más incluyente, entre las que enfatiza especialmente en la reducción de la pobreza y las desigualdades, para lo cual es ineludible promover un cambio estructural que patrocine la diversificación de la economía, incremente la productividad y reduzca las brechas productivas y tecnológicas. En este sentido considera conveniente que, para alcanzar estos objetivos, los gobiernos de la región propulsen con más fuerza el montaje y ejecución de más y mejores políticas de desarrollo productivo, innovación, financiamiento y educación. Ello incluye políticas destinadas a modificar las pequeñas y medianas empresas latinoamericanas en agentes de cambio, con el objetivo de acrecentar su productividad y competitividad, así como de aprovechar al máximo su potencial para generar empleos de calidad.

En conclusión, América Latina lejos del desarrollo aún, para crecer sostenidamente precisa reducir la gran heterogeneidad estructural y tecnológica, y la desigualdad distributiva que padece. Para ello, debe acortar

---

<sup>38</sup> América Latina pasó de un 4%, en 1980, de su participación total en las exportaciones mundiales al 5%, en el 2008; Asia saltó del 6% al 23%, en igual período; la primera con exportaciones de materias primas, la segunda con manufacturas industriales.

<sup>39</sup> Acrónimo de micro, pequeñas y medianas empresas.



las brechas de productividad entre diversos actores nacionales, pero esta brecha no parece estar focalizada principalmente en las grandes empresas, sino en la MIPYMES y los sectores informales, de aquí la gran importancia y complejidad del problema.

### ¿Qué entender por MIPYMES?

Andersen en su obra “Diccionario de Economía y negocios” define como empresa: “Una unidad económica de producción y decisión que, mediante la organización y coordinación de una serie de factores (capital y trabajo), persigue obtener un beneficio produciendo y comercializando productos o prestando servicios en el mercado” (Andersen; 1999: 46).

En la literatura sobre el tema no existen dudas con respecto de la definición de MIPYMES, por lo general se asume la definición de Andersen, a la cual se le incorporan algunas especificidades. Por MIPYMES se concibe toda empresa mercantil, industrial o que realice otro tipo de actividad que cuenta con un número reducido de trabajadores y que obtiene ingresos moderados. Bajo el mismo manto se incluyen empresas muy diversas, lo que ha dado lugar a variados criterios para su clasificación. Sin embargo, a pesar de su heterogeneidad, las MIPYMES tienen rasgos comunes que admiten una cierta homogeneización, ellos son:

- Primero. Son empresas que tienen carácter formal, cumplen con todos los requisitos ante la ley, lo que les da condición jurídica permanente y posibilita el sostenimiento duradero de la firma, desde el punto de vista legal.
- Segundo. Operan con trabajo asalariado.
- Tercero. Se desempeñan en cualquier sector o actividad económica (industria, agricultura y servicios).
- Cuarto. Satisfacen el mercado interno o externo.
- Quinto. Trabajan por su cuenta o subcontratadas.

No obstante, su carácter heterogéneo ofrece dificultades para establecer un criterio consensuado de clasificación, el cual varía según la organización internacional de que se trate (Organización Internacional del Trabajo, Fondo Monetario Internacional o Banco Mundial), también según la región geográfica (Europa o América)<sup>40</sup>.

Los criterios para su clasificación se centran en el número de empleados, activos de la firma o ventas brutas anuales. Aunque la tendencia en la actualidad apunta a que los países crucen las tres dimensiones. Lo que si queda claro es que cualquier definición que se adopte y no contemple el fenómeno en su multifactorialidad presenta limitaciones. Son muchos los factores o las variables que deben tenerse en cuenta, por las numerosas

---

<sup>40</sup>En Argentina, por ejemplo, las empresas se clasifican de acuerdo a sus ventas anuales y a su rubro (una pyme industrial puede tener un volumen de facturación que, en otro sector económico, la ubicaría entre las de mayor volumen).

diferencias existentes entre países, que van desde sus características geográficas, clima, dotación de recursos, tamaño de la población, estructura social (composición familiar, estructuras de edades, estilos de vida, etc.), características culturales, tecnología, y estructura y desarrollo económico.

Sin embargo, en lo que sí parece existir consenso, principalmente en América Latina, es en que las MIPYMES tienen necesidades específicas que deben ser atendidas por el Estado. Este tipo de empresas genera, en conjunto, grandes riquezas para cada país, además de ser uno de los principales motores del empleo. Sin embargo, por sus particularidades, necesitan protección e incentivos para competir frente a las grandes corporaciones. Las líneas de crédito con condiciones especiales, los beneficios impositivos, la asistencia para la capacitación en las nuevas tecnologías y las consultorías sin cargo, son algunos de los instrumentos que pueden ofrecerse desde el Estado para desarrollarse.

A continuación los criterios de clasificación más reconocidos:

Clasificación de la MIPYMES según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2009)

Tipo de empresa	Empleados
Microempresa	Hasta 5
Pequeña empresa	Entre 6 y 20
Mediana empresa	Más de 21

Clasificación de la MIPYMES según el Banco Mundial (BM, 2009)

Tipo de empresa	Empleados	Activos/ventas USD	Ganancias USD
Microempresa	<10	<10 000	< 100 000
Pequeña empresa	<50	< 3 000 000	<3 000 000
Mediana empresa	<300	< 15 000 000	<15 000 000

Clasificación de la MIPYMES que predomina en Europa

Tipo de empresa	Empleados	Facturación (Millones de €)	Total de Balance (Millones de €)
Microempresa	<10	≤ 2	≤ 2
Pequeña empresa	<50	≤ 10	≤ 10
Mediana empresa	<250	≤ 50	≤ 43

Clasificación de la MIPYMES que predomina en Estados Unidos y América Latina.

Tipo de empresa	Empleados	V (U\$S)	Coficiente de tamaño
Microempresa	Hasta 20	Hasta 400.000	Hasta 0.52
Pequeña	Hasta 100	Hasta 2.000.000	Hasta 2.58
Mediana	Hasta 300	Hasta 10.000.000	Hasta 10

El calculo del coeficiente de tamaño depende de la siguiente fórmula:

$$\text{Coef} = 5 (P/P_1 V/V_1)$$

De donde:

- \* P cantidad de empleados de la empresa.
- \* P<sub>1</sub> cantidad de empleados de referencia.
- \* V ventas de la empresa en dólares estadounidenses.
- \* V<sub>1</sub> ventas de referencia en dólares estadounidenses.

### **Las MIPYMES: devenir histórico y auge en la actualidad.**

El fenómeno de la pequeña industria no es algo nuevo, sino que tiene una larga data. Marx, en sus estudios, diferenció la pequeña industria mercantil de la pequeña (o mediana) empresa propia de la economía mercantil capitalista. En la primera, incluía al campesino que cultiva su tierra y al artesano, que produce con sus manos. Este tipo de industria presupone la propiedad sobre las condiciones de producción y el uso de trabajo propio, el productor produce mercancías de manera aislada y autónoma. Esta pequeña industria "... sólo florece, sólo libera toda su energía,...allí donde el trabajador es propietario privado de sus condiciones de trabajo; manejadas por el mismo: el campesino, de la tierra que cultiva; el artesano, del instrumento que manipula como un virtuoso" (Marx; 1975, Tomo I: 951)

Para Marx la distinción entre la pequeña industria mercantil y la pequeña industria capitalista no radica en la escala de producción, en la magnitud de los recursos que consume o produce, sino en las relaciones de producción y forma que asume el trabajo que emplea.

El desarrollo de la economía mercantil condujo a la economía mercantil capitalista. La competencia y la acción natural de las leyes del mercado (en particular la ley del valor) establecieron la diferenciación entre los productores, las ramas, las regiones y los países. Ineludiblemente, la acumulación de capitales en manos de productores individuales constituyó la base del tránsito

del artesanado a la industria capitalista y su crecimiento cada vez mayor, dado que es patrimonio del régimen capitalista la producción en gran escala.

Bajo la acción de la competencia los capitales mayores se imponen a los menores. Al unísono, la producción capitalista configura un poder totalmente nuevo, el crédito, el cual se "...transforma finalmente en un inmenso mecanismo social para la centralización de los capitales. Competencia y crédito son las dos palancas más poderosas para la centralización. Mediante hilos invisibles (*el crédito*<sup>41</sup>), atrae hacia las manos de capitalistas individuales o asociados los medios dinerarios que, en masas mayores o menores, están dispersos por la superficie de la sociedad. Se trata de la máquina específica de la concentración de capitales"(Marx; 1975, Tomo II: 780).

El desarrollo del proceso de concentración, incremento del capital social, y la centralización, el agrupamiento cuantitativo de las partes integrantes del capital social, considerada esta última por Marx, el procedimiento más rápido para la acumulación –fenómeno que se identifica con el proceso de fusiones y adquisiciones predominante hoy en la economía-, llevó a la aparición de los monopolios, ello aceleró la transformación de procesos dispersos en procesos combinados socialmente y ejecutados en gran escala.

Sin embargo, el crecimiento de la escala industrial no significó la eliminación total de la pequeñas y medianas industrias, asociadas, de por sí, con actividades que por su naturaleza no pueden realizarse en gran escala y se efectúan por empresas de menor tamaño. Las pequeñas y medianas industrias constituyen parte y complemento necesario del sistema. El gran capital acorraló al de menor cuantía, pero no lo eliminó por completo, sino que lo confinó a reducidos reductos y lo puso a su servicio.

En la época de predominio del fordismo la presencia de las pequeñas y medianas industrias pareció menguar, pero con el paso al nuevo patrón de acumulación, con el postfordismo y la "acumulación flexible" han vuelto a renacer, retoman nuevos bríos, asociadas a las necesidades del capital transnacional, como parte y complemento del sistema.

Con la gran concentración de la propiedad aparejada a una gran descentralización de la producción, específicamente de la ejecución, las micro, pequeñas y medianas empresas se incorporan al proceso como uno de los principales responsables de la producción material, a manera de complemento de la transnacional. La gran movilidad y flexibilidad asociada a las nuevas tecnologías y los rasgos que caracterizan al postfordismo constituyen las bases para ello. Entre esos rasgos sobresalen el justo a tiempo y la producción con menos recursos, estos son los más conocidos y sencillos, junto a otros más sofisticados y complejos, las fábricas integrales y modulares<sup>42</sup>. Se reorganiza la producción de bienes y servicios, se externalizan los procesos, crece la privatización y se intensifica el trabajo por contrato, la relocalización, las redes

---

<sup>41</sup> Acotación de la autora

<sup>42</sup> Como tal se caracteriza por procesos productivos dispersos en diferentes niveles: el superior, círculo estratégico, procesos de innovación, marketing, etc.; el siguiente, fábricas de ensamblaje; el inferior, el de la producción real, relocalizada territorialmente, allí donde los costos de la fuerza de trabajo es muy bajo y su especialización está entre baja y mediana.

de relaciones y de producción, la contratación de actividades más intensivas en materiales y fuerza de trabajo de menos calificación profesional. Se separa territorialmente el control de la ejecución.

A fin de completar estos cambios las MIPYMES reaparecen con fuerza a partir de las siguientes razones:

- Pueden realizar productos individualizados en contraposición con las grandes empresas que se enfocan más hacia productos más estandarizados.
- Se acomodan mejor a mercados más pequeños y a su competitividad, algo propio de los países de menor desarrollo.
- Sirven de tejido auxiliar a las grandes empresas. La mayor parte de las grandes empresas se valen de empresas subcontratadas menores para realizar servicios u operaciones que de estar incluidas en el tejido de la gran corporación redundaría en un aumento de coste. Todo esto en el marco de una característica propia del patrón de acumulación actual caracterizado por la acumulación flexible.
- Por otra parte, existen actividades productivas donde es más apropiado trabajar con empresas pequeñas, como por ejemplo el caso de las cooperativas agrícolas.

### **Ventajas y Desventajas de las MIPYMES.**

Como hemos venido exponiendo, el tema de las MIPYMES ha adquirido gran significación hoy. Ellas representan para muchos países, tanto desarrollados como subdesarrollados, un sostén importante de las economías por su alto impacto en la generación de empleos y en la producción nacional<sup>43</sup>. Ejemplo de ello son los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Europeos (OCDE), donde suelen tener entre el 70% y el 90% de los empleados en este grupo de empresas. De aquí que sea tanta trascendencia conocer las ventajas y desventajas que ellas representan en el desenvolvimiento económico del país.

Longenecker (2011) resume una serie de ventajas acerca de su presencia para el desenvolvimiento económico del país, ellas son:

1. Tienen gran capacidad para generar empleos, captan una parte importante de la población económicamente activa.
2. Asimilan y adaptan con facilidad tecnologías de diverso tipo, o producen artículos que generalmente están destinados a surtir los mercados locales y son bienes de consumo básico.
3. Se establecen en diversas regiones geográficas, lo cual les permite contribuir al desarrollo regional.

---

<sup>43</sup> Ejemplo de ello es México, donde de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), existen aproximadamente 4 millones 15 mil unidades empresariales, de las cuales 99.8% son MIPYMES, que generan 52% del Producto Interno Bruto (PIB) y 72% del empleo en el país.

4. Mantiene una gran flexibilidad por lo que se adaptan con facilidad al tamaño del mercado, aumenta o reducen su oferta cuando se hace necesario.
5. El personal ocupado por la empresa es pequeño, por lo cual el gerente – que por lo común es el dueño – conoce a sus trabajadores y empleados, lo que le proporciona la facilidad de resolver rápidamente los problemas que se presenten.
6. La planeación y organización del negocio no requiere de grandes erogaciones de capital, inclusive los problemas que se presentan se van resolviendo sobre la marcha;
7. Mantienen una unidad de mando, lo que les permite una adecuada vinculación entre las funciones administrativas y las operativas;
8. Producen y venden artículos a precios competitivos, ya que sus gastos no son muy grandes y sus ganancias no son excesivas;
9. Existe un contacto directo y personal con los consumidores a los cuales sirve;
10. Los dueños, generalmente tienen un gran conocimiento del área que operan, permitiéndoles aplicar su ingreso, talento y capacidades para la adecuada marcha del negocio.

Asimismo, Longenecker registra un grupo de desventajas de las MIPYMES que permite atender las debilidades y las oportunidades que presentan estas empresas, ellas son:

1. Les afecta con mayor facilidad los problemas que se suscitan en el entorno económico como la inflación y la devaluación.
2. No pueden soportar períodos largos de crisis en los cuales disminuyen las ventas, sus ingresos son bajos.
3. Son más vulnerables a la fiscalización y control gubernamental, siempre se encuentran temerosos de las visitas de los inspectores;
4. La falta de recursos financieros los limita, ya que no tienen fácil acceso a las fuentes de financiamiento.
5. Tienen pocas o nulas posibilidades de fusionarse o absorber a otras empresas; es muy difícil que pasen al rango de medianas empresas;
6. Mantienen una gran tensión política ya que los grandes empresarios tratan por todos los medios de eliminar a estas empresas, por lo que la libre competencia se limita o de plano desaparece.
7. Su administración no es especializada, es empírica y por lo general la llevan a cabo los propios dueños.

8. Por la propia inexperiencia administrativa del dueño, éste dedica un número mayor de horas al trabajo, aunque su rendimiento no es muy alto.

Otro punto importante en el trabajo de Longenecker es la diferenciación que establece en cuanto a las ventajas de las medianas empresas con respecto a las pequeñas empresas:

1. Cuentan con una buena organización, lo cual les permite aplicarse y adaptarse a las condiciones del mercado y de la creciente población;
2. Tiene una gran movilidad, permitiéndoles ampliar o disminuir el tamaño de la planta, así como cambiar los procesos técnicos necesarios.
3. Por su dinamismo tienen posibilidades de crecimiento y llegar a convertirse en una gran empresa.
4. Absorben una porción importante de la población económicamente activa, debido a su gran capacidad para generar empleos.
5. Asimilan y adaptan nuevas tecnologías con relativa facilidad.
6. Se establecen en diversas regiones del país y contribuyen al desarrollo local y regional por sus efectos multiplicadores.
7. Cuentan con una buena administración, aunque en muchos casos influenciada por la opinión personal de o los dueños del negocio.

Finalmente, es importante conocer las desventajas de la mediana empresa que otros autores, entre ellos Lemes y Machado (2007), exponen y que proporcionan una importante comprensión en el estudio de este tipo de empresa para desarrollar oportunidades:

1. Mantienen altos costos de operación.
2. No se reinvierten las utilidades para mejorar el equipo y las técnicas de producción.
3. Sus ganancias no son muy elevadas; por lo cual, muchas veces se mantienen en el margen de operación y con muchas posibilidades de abandonar el mercado.
4. No contratan personal especializado y capacitado por no poder pagar altos salarios.
5. La calidad de la producción no siempre es la mejor, muchas veces es deficiente porque los controles de calidad son mínimos o no existen.
6. No pueden absorber los gastos de capacitación y actualización del personal, pero cuando lo hacen, encuentran el problema de la fuga de su personal capacitado.
7. Sus posibilidades de fusión y absorción de empresas son reducidas o nulas.

8. Algunos otros problemas que enfrentan en forma cotidiana las medianas empresas son: ventas insuficientes, debilidad competitiva, mal servicio, deficiente atención al público, indiferencia frente a las quejas, precios altos o productos de mala calidad, activos fijos excesivos, mala ubicación de sus plantas, descontrol de inventarios, problema en el pago de impuestos, problema con los inspectores, falta de financiamiento adecuado y oportuno, entre otros.

Las empresas MIPYMES invariablemente tienen que franquear numerosos obstáculos para operar, por tal razón se hacen necesarios cambios importantes que posibiliten su perpetuidad y desarrollo, para adquirir la competitividad necesaria. Los aspectos antes señalados muestran los elementos que frenan su avance, a la par que, por otra parte, exponen las áreas de oportunidad de mayor importancia para su desarrollo.

### **La CEPAL y su perspectiva acerca de las PYMES.**

Durante el período de predominio de las políticas neoliberales-fondo monetaristas, las PYMES<sup>44</sup> vieron restringido su acceso al crédito como parte de las medidas de ajuste y en consonancia con la obligada compensación entre el crédito interno y las reservas internacionales que el FMI postula para lograr el equilibrio de la balanza de pago. Sin embargo, desde mediados de los años noventa, y con la irrupción de programas heterodoxos, estas empresas han despertado un creciente interés en todos los países de la región, asociado a la decadencia, durante el predominio de la ortodoxia, de los sectores medios y el marcado aumento del desempleo, que resultó del ciclo de reformas económicas.

En su afán de alcanzar el desarrollo, en el contexto que caracteriza el nuevo siglo, la CEPAL sitúa entre sus prioridades las políticas de apoyo a las PYMES, ello se revela en su afirmación: “Los notorios rezagos que muestran las PYMES en materia de productividad y capacidad exportadora contribuyen a la heterogeneidad estructural y perpetúan los altos niveles de desigualdad económica y social. En este sentido, la política de apoyo a estas empresas es clave para mejorar la productividad del conjunto de la economía, construir una estructura productiva más articulada, reducir las diferencias de desempeño entre empresas y sectores e incorporar una creciente cantidad de mano de obra al mercado de trabajo formal con salarios dignos” (CEPAL; 2010: 93)

El documento “La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir” (2010), dedica una sección íntegra al tratamiento de las PYMES como pequeñas y medianas empresas), aunque incluye el tratamiento a las microempresas, a las que le dedica también un análisis específico<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> La CEPAL utiliza el Acrónimo PIMES y no MIPYMES que hemos preferido utilizar en este trabajo.

<sup>45</sup> En esta sección se hace referencia esencialmente a las MIPYMES, pero hay un segmento de microempresas que, por sus características (mayor dinamismo y capacidad de acumulación), también puede ser objeto de las propuestas de política que se plantean. Por el contrario, otras microempresas difícilmente podrán insertarse en estrategias de desarrollo productivo y, por lo tanto, tendrán que ser objeto de políticas sociales.



Al respecto reconoce que pese a las buenas intenciones, hasta ahora las políticas dirigidas a las PYMES han mostrado escasos resultados concretos. En este sentido reconoce varias debilidades que caracterizan las sociedades latinoamericanas:

1. En primer lugar, el diseño de las instituciones que las acogen, a pesar de las diferencias de un país a otro, tienen en común su poco peso en las estructuras gubernamentales y carecen de instrumentos de política eficaces. En su desarrollo institucional se aprecian diferencias relevantes de un país a otro, si bien en algunos existe amplia experiencia<sup>46</sup>, alcance y capacidad operativa, en otros es más reciente<sup>47</sup> la creación de instituciones con poder y capacidad para unificar y articular los esfuerzos dirigidos a las PYMES. Por otra parte, están los que carecen<sup>48</sup> de un esfuerzo sostenido de desarrollo de capacidades institucionales.

Asimismo, las instituciones a cargo del diseño y la implementación de las políticas enfrentan profundas restricciones en materia de recursos humanos y financieros. Aunque en algunos países como Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador y México se incrementaron los recursos financieros, no obstante, en otros países dependen mucho de los fondos provenientes de la cooperación internacional y, por lo tanto, de ello la supedita a decisiones exógenas, si pretenden conseguir la continuidad y el aumento progresivo de tales recursos.

2. Un problema que se reitera es que muchas de las intervenciones gubernamentales es que las políticas se han basado en el subsidio a la demanda, con la falsa percepción que todas las empresas tienen capacidades similares para responder a los estímulos del mercado. En muchos casos, este error ha llevado a privilegiar un pequeño segmento de empresas más dinámicas, incrementando la brecha de heterogeneidad estructural.

A partir de estas fallas, la CEPAL reconoce la necesidad de contar con una nueva institucionalidad que promueva un salto cualitativo en las políticas de fomento a las PYMES. Instituciones que fueren el despliegue de una estrategia de apoyo y que permita transformar estas empresas en actores dinámicos del desarrollo productivo y la competitividad internacional de los países, lo cual requiere de un esfuerzo que no se puede limitar al corto o mediano plazo. Para esto es necesario construir capacidades institucionales y de aprendizaje a través de un proceso para el cual es posible identificar algunos elementos fundamentales.

Al respecto la CEPAL propone una serie de medidas para construir esos elementos fundamentales que aún le faltan a la institucionalidad, entre las que se destacan:

---

<sup>46</sup> Ejemplo el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) o la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile.

<sup>47</sup> Son los casos de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) de El Salvador en los últimos seis años y del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme) en México a partir de 2004.

<sup>48</sup> En la Argentina, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay se observa un conjunto de acciones aisladas, con bajo nivel de coordinación y continuidad.

1. El diseño de un proyecto de largo plazo y garantizar la continuidad del personal gerencial y técnico<sup>49</sup>. El trabajo de largo plazo requiere procesos de aprendizaje institucionales que están muy vinculados con la realización de evaluaciones sistemáticas de las intervenciones que se llevan adelante. Mediante la evaluación es posible no solo medir los resultados y el impacto de los instrumentos y programas, sino también analizar y evaluar los mecanismos de funcionamiento de los instrumentos y, sobre todo, verificar si estos efectivamente aportan algo a la estrategia global.
2. El fortalecimiento institucional debe ir acompañado de un incremento paulatino, pero progresivo, de los fondos, dada la muy baja cantidad de recursos que se le asignan en la actualidad. Al respecto, no solo hay que considerar los recursos financieros requeridos, sino también las capacidades humanas para llevar adelante las políticas de fomento y el hecho de que en muchos casos se necesitará una política de formación de esos recursos humanos, en particular en áreas como la articulación productiva.

Por otra parte, la CEPAL reconoce que además de la edificación de una nueva institucionalidad o, en algunos casos, el mejoramiento de la que ya existe, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para superar el amplio rezago de las PYMES. Para alcanzar ese objetivo también es necesario diseñar e implementar líneas de acción específicas en algunas áreas prioritarias, entre las que destaca aspectos fundamentales como son: el financiamiento, la capacitación científica y gerencial.

El acceso al crédito es un problema al que es indispensable prestar atención. El apoyo crediticio a las PYMES existe desde hace mucho tiempo y, sin embargo, aún no da los resultados esperados. La segmentación de los mercados financieros y el tratamiento desfavorable que reciben las PYMES respecto de las grandes empresas son fenómenos que caracterizan a las economías de la región. Este sesgo puede generar ineficiencias significativas en la asignación de recursos, en la medida que la falta de crédito impida la concreción de proyectos viables y más rentables que los que absorben el limitado financiamiento disponible. Además, en muchos casos, el racionamiento del crédito a las PYMES puede significar el cierre de empresas viables y la pérdida de capital físico, humano y organizacional (CEPAL; 2010: 127).

Del mismo modo, la CEPAL distingue entre lo que denomina modalidades crediticias de primer y de segundo piso. Por modalidades de primer piso entiende el otorgamiento directo del crédito por los bancos públicos; igualmente, se habla de circunstancias de segundo piso, cuando existen instituciones públicas de fomento encargadas de licitar los fondos destinados al crédito a las PYMES, los cuales se otorgan según los atributos de las empresas, y serían administrados por bancos privados quienes, a su vez, se encargarían de su otorgamiento. Precisamente, fue esta última las que más se difundieron en la región en los años noventa.

---

<sup>49</sup> Estas características, que tendrían que ser obvias, lamentablemente no se han dado en muchos de los sistemas de fomento a las MIPYMES de la región (Ferraro y Stumpo, 2010).

Según expresa la CEPAL: “En el marco de los programas públicos de segundo piso, los bancos privados tienden a reproducir la misma segmentación del mercado crediticio que realizan en las operaciones que llevan a cabo fuera de dichos programas. De este modo, reiteran el sesgo de selección hacia las empresas más grandes, esta vez en el segmento de beneficiarios que están ‘obligados’ a atender (las PYMES). A esto hay que sumar que las instituciones públicas han estado preocupadas esencialmente por la eficiencia de los programas que estaban ejecutando y, por lo tanto, su atención se ha concentrado en lograr que las licitaciones de fondos fueran exitosas. Para que esto sucediera, en varios casos se amplió la definición del límite superior de ventas anuales con que se clasifica a las medianas empresas. De esta forma, se incluyeron en los programas crediticios de segundo piso empresas que para todas las demás áreas de intervención serían consideradas grandes empresas.” (CEPAL; 2012: 127)

Y más adelante, declara la CEPAL: “Tras más de una década de implementación de programas crediticios de segundo piso en los países de la región, no se aprecia un cambio relevante en el acceso de las PYMES a los mercados financieros. En muchos casos, este aspecto es bastante claro para los responsables de las instituciones de fomento que empiezan a mostrar un cierto escepticismo hacia los enfoques de segundo piso. Como consecuencia, en los países de América Latina en los últimos años se ha ido incrementando la presencia de programas que prevén operaciones de primer piso<sup>50</sup>. Sin embargo, la envergadura de esos programas es bastante limitada y no logra tener una incidencia relevante en el funcionamiento de los mercados crediticios en que las PYMES siguen teniendo una participación extremadamente reducida (CEPAL; 2012).

La CEPAL asigna también mucha significación a los bancos de desarrollo para mejorar el acceso al crédito de las empresas de menor tamaño relativo. Este es un elemento clave para que el Estado retome el protagonismo a la hora de enfrentar un problema que el mercado no ha sido capaz de resolver.

Otra de las áreas prioritarias para la transformación de las PYMES, según la CEPAL, es la que se corresponde con la formación de recursos humanos. Es prioritario desplegar los incentivos a la capacitación, los cuales son más utilizados por las empresas grandes y en exigua medida por las PYMES debido, sobre todo, a que los enfoques basados en el subsidio a la demanda han adquirido protagonismo también en las políticas de formación.

---

<sup>50</sup> Este es el caso, por ejemplo, del programa Credipyme de la Corporación Financiera Nacional (CFN) y del programa “5-5-5” del Banco Nacional de Fomento del Ecuador. En la Argentina pueden mencionarse el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fonapyme), ejecutado por la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME), el Banco de la Nación Argentina, el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el Programa Estímulo Pyme, ejecutado por el BICE. En el Brasil, la Ley General de las Micro Empresas y Pequeñas Empresas establece que los bancos públicos deben contar con líneas de crédito específicas para las pequeñas empresas y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Banco del Brasil y la Caja Económica Federal disponen desde hace tiempo de líneas de crédito específicas para pequeñas empresas.

Según expresa la CEPAL “la disponibilidad de recursos humanos calificados tiene doble importancia para las PYMES: permite mejorar los procesos productivos existentes e incrementar la productividad y representa un mecanismo de difusión del conocimiento y de la innovación entre las empresas. Esto significa que, para superar la situación de debilidad de las PYMES en esa área, es necesario definir políticas que superen la lógica de subsidio a la demanda, de manera de llegar a las empresas menos dinámicas (que representan la gran mayoría de las PYMES). Para alcanzar este objetivo es indispensable que el Estado recupere su papel en el suministro de servicios de formación profesional en forma articulada con los agentes económicos y fortalezca su intervención, en particular respecto de las empresas menos dinámicas en las áreas relacionadas con la producción” (CEPAL; 2010: 129).

Estos dos campos de intervención están enfocados a la provisión de “insumos” básicos (crédito y recursos humanos) para la gran mayoría de las empresas que no están en condiciones de responder a los estímulos que provienen de los instrumentos basados en subsidios a la demanda.

Sin embargo, existe otro conjunto muy reducido de PYMES, que se caracterizan por ser más dinámicas, para las que será preciso manejar instrumentos más específicos. En este sentido, las políticas de articulación productiva pueden llevar a resultados positivos e integrarse eficazmente con las medidas de política industrial por las que tanto aboga la CEPAL en el presente<sup>51</sup>.

Teniendo en cuenta la importancia que la CEPAL le confiere en la actualidad a las PYMES en su nueva estrategia de desarrollo la OCDE, en conjunto con la CEPAL, publicó en el 2012 el informe: “Perspectivas económicas de América Latina. Políticas de PYMES para el cambio estructural. Pequeña y mediana empresa.” En este documento se amplía mucho más el tratamiento del papel de este tipo de empresas en la dinámica del desarrollo en la región. En este sentido, resulta vital como parte de su estrategia la formulación de políticas destinadas, tanto a la modernización de las empresas ya existentes como la creación e ingreso al mercado de otras nuevas en actividades de mayor valor agregado, todo ello teniendo en cuenta la heterogeneidad de estos actores y de su entorno.

En el documento se analizan experiencias y buenas prácticas tanto en la América Latina como en la OCDE, y se proponen políticas específicas para promover la articulación productiva, el desarrollo regional, el acceso a los mercados internacionales y la participación en las cadenas globales de valor. Para afrontar los retos de largo plazo, se reconoce la necesidad de políticas que faciliten el acceso al crédito, que les permitan desarrollar sus competencias y recursos humanos, y que promuevan la innovación y el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones. La estrategia se resume en:

- Apoyo de instituciones especializadas para el acceso preferencial al crédito.

---

<sup>51</sup> Se hace referencia a los instrumentos dirigidos a la creación de redes horizontales y verticales y a la creación de clusters y cadenas de proveedores. Véase al respecto Dini y Stumpo (2004).

- Fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico.
- Impulso al mejoramiento del capital humano.
- Articulación productiva, clusters y cadenas globales de valor.

En conclusión, en la actualidad el papel económico que representan las MIPYMES es imponente, ello abre inmensas posibilidades para los países más pobres y de escasos recursos, sin perder de vista el carácter subordinado y las desventajas que poseen al lado de las grandes corporaciones, sin embargo, merecen ser una variante a explorar. Lo expuesto en este artículo tiene el valor de advertirnos que es mucho lo que falta por investigar y la necesidad de continuar profundizando en el tema.

La CEPAL, institución de rica tradición en los estudios de las particularidades de la región y que desde su fundación se ha dedicado a ofrecer propuestas para el desarrollo, en su estrategia para el siglo XXI, le concede un papel estratégico y confiere una perspectiva prominente al fomento de estas empresas; pero en la clara convicción de que ello sólo se logrará bajo la conducción del Estado, necesariamente renovado, en el marco de una nueva institucionalidad, que partiendo de las mejores experiencias y el reconocimiento de sus insuficiencias, se transforme para lograrlo.

### **Bibliografía**

- Álvarez, M. y J. Durán (2009). Manual de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Una contribución a la mejora de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas. San Salvador: CEPAL - Naciones Unidas.
- Andersen, Arthur (1999). Diccionario de Economía y negocios. Editorial Espasa. España.
- CEPAL (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir; Naciones Unidas. Impreso en Santiago de Chile.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2007). Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la política moderna de la PYME.
- ILO (2009). "Tackling the Global Jobs Crisis: Recovery through Decent Work Policies" [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--sro-santiago/documents/publication/wcms\\_191351.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--sro-santiago/documents/publication/wcms_191351.pdf) (). Instituto PYME, La Secretaría de Economía y las MIMIPYMES. Gobierno de México. Consultado 17-04-2014.
- Instituto PYME, La Secretaría de Economía y las MIMIPYMES. Gobierno de México. Consultado 17-04-2014.
- Instituto MIMIPYMES, ¿Qué es una microempresa? Gobierno de Colombia. Consultado el 17-02-2014.
- Instituto MIMIPYMES. Definición de pequeña y mediana empresa. Gobierno de Colombia. Consultado el 17-02-2014.
- Instituto MIMIPYMES. Normatividad MIPYMES. Gobierno de Colombia. Consultado el 17-02-2014.
- Lemes, A. y Machado, T. (2007). Las pymes y su espacio en la economía latinoamericana ([www.eumed.net](http://www.eumed.net)).

- Longenecker, W. (2001). Una Aproximación al universo de las PYMES. Dirección de Estudios Económicos. México D.F.
- Luna Correa, J.C, (2014). Influencia del Capital Humano para la competitividad de las MIPYMES en el sector manufacturero de Celaya, Guanajuato. En Eumed.Net.
- OCDE/CEPAL, (2012). "Perspectivas económicas de América Latina. Políticas de MIPYMES para el cambio estructural. Pequeña y mediana empresa."
- Peres, W. y G. Stumpo, (2002). Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe, México, D.F., Siglo XXI / CEPAL.

# 7

## **La crisis de la deuda argentina y los fondos buitres.**

**Msc. Gladys Cecilia Hernández Pedraza**  
**Jefa del Departamento de Finanzas Internacionales CIEM**

### **RESUMEN**

La crisis global continúa generando respuestas institucionales que no resuelven los problemas estructurales que originaron los actuales desequilibrios financieros. Por el contrario, las señales que emiten día a día las instituciones y gobiernos responsables de la actual catástrofe, cada vez resultan más preocupantes. Tal es el caso de la reciente disputa de Argentina con los fondos buitres, que demandan cobrar sus adeudos a toda costa, proceso en el cual la corte de justicia norteamericana ha fallado nuevamente a favor de estos fondos. Sin embargo, la cronicidad de la actual crisis y la impunidad del capital especulativo demandan propuestas mucho más arriesgadas y severas si realmente se desea hacer frente a los desequilibrios financieros que hoy rigen el sistema monetario financiero internacional.

### **ABSTRACT**

The global crisis continues generating institutional answers that don't solve the structural problems that originated the current financial imbalances. On the contrary, the signs emitted by institutions and governments responsible for the current catastrophe became more and more worrisome. Such it is the case of the recent dispute of Argentina with the funds vultures (*holdouts*) that demand their payment to all costs, process in which the North American court has failed again in favor of these funds. However, the chronicity of the current crisis and the impunity of speculative flows demand more severe proposals if there is a real interest in confronting the financial imbalances that today rule the international financial monetary system.

### **Introducción**

La crisis global continúa generando respuestas institucionales que no resuelven las contradicciones presentes aún, ni los problemas estructurales que originaron los actuales desequilibrios financieros. Por el contrario, las señales que emiten día a día las instituciones y gobiernos responsables de la actual catástrofe, cada vez resultan más preocupantes. Tal es el caso de la reciente disputa de Argentina con los fondos buitres, que demandan cobrar sus adeudos a toda costa, proceso en el cual la corte de justicia norteamericana ha fallado nuevamente a favor de estos fondos.

La historia de los fondos buitres no resulta novedosa. Son notables los ejemplos. "Hace treinta años el entonces presidente del Congo Joseph Mobutu pidió del gobierno de Yugoslavia treinta millones de dólares para la

construcción de un puente. El puente no se hizo y el dinero desapareció, al igual que Yugoslavia. Un fondo buitres compró esta deuda en tres millones y en diciembre último obtuvo un fallo del paraíso fiscal de Isla Jersey por cien millones” (taringa.net, 2013)

Con este ejemplo, el embajador argentino en Estados Unidos, Jorge Argüello, revela la esencia del accionar de los fondos buitres que hoy se enfrentan en una campaña judicial internacional contra la Argentina para que les sea reconocido el precio nominal de su deuda, la cual compraron a menos del 3% de ese valor.

### **Los fondos buitres y su historia**

El denominado fondo buitres (vulture fund) es un fondo de capital de riesgo o fondo de inversión libre que invierte en bienes de empresas o en deuda pública de países porque considera que estos activos depreciados, a causa de diferentes procesos, pueden valorarse con posterioridad, con lo cual, empleando un capital mínimo inicial, aseguran una ganancia posterior mucho mayor.

El nombre que se les da resulta una metáfora que compara a estos inversores con los buitres sobrevolando, con enorme paciencia, el deceso de sus víctimas, en este caso aguardan por los restos de una compañía que se debilita, o por las deudas soberanas, de un país deudor. Los operadores en los mercados financieros no utilizan frecuentemente esta denominación por su connotación negativa y les denominan eufemísticamente “fondo para emergencia” o stress (distressed debt funds), "fondo de situaciones especiales" (special situations funds), o “opacos” (fondos hedge).

Los fondos buitres inicialmente se concentraron sólo en empresas deudoras para después pasar al ataque con las deudas soberanas. Proliferan en función de la especulación más espuria y se asocian a la ocurrencia de crisis financieras y económicas, por lo que se pueden encontrar ejemplos en la denominada crisis de los "bonos basura" de los 80, en la de México, en Brasil, en Asia en los 90, en los desequilibrios financieros presentes en el período 1998-2000, en la conocida crisis de las TIC o la "nueva economía" a comienzos de siglo en Estados Unidos y más recientemente en la actual crisis global.

No han respetado jamás, ni siquiera a sus propias empresas emblemáticas. Con pasión voraz y el objetivo de generar riquezas a toda costa también acometen la desintegración de sectores industriales que en algún momento resultaron insignes en EEUU o Europa y recientemente se han visto envueltos en la denominada "securitización" del mercado financiero inmobiliario al que fueron empujando a la crisis bajo el presupuesto irónico e iluso de que el precio de las propiedades nunca caería, sólo continuaría creciendo.

Su accionar ya va siendo conocido. Inicialmente llegan estos fondos de forma independiente, aparentemente inofensivos e invierten comprando bonos en determinadas áreas, empresas, o deudas. La situación cambia cuando unos cuantos de estos fondos, en casos ya con poder financiero, adquieren activos que deben ser pagados a corto plazo (divisas, bonos de deuda) y se cubren



con CDSs<sup>52</sup>, o seguros colaterales. Ya en este momento los propios CDSs, comienzan a incrementar su precio y automáticamente otra multitud de fondos de todo tipo emprende su campaña de compra depredadora contra los activos en cuestión, los que se deprecian aún más asegurando la compra para los fondos buitres a precios irrisorios.

Como se ha observado, ya sea de manera individual o en pequeños grupos (distressed assets funds), estos fondos capitalizan los escenarios de crisis en busca de oportunidades. Adquieren deuda pública devaluada, créditos con problemas, empresas quebradas, todo a precios ínfimos, al 20% o 30% de su valor inicial.

Estos fondos funcionan al margen de cualquier regulación especializada. Se preparan, recopilan información por diferentes vías, legales o ilegales, sobornos a políticos en los países implicados, subdesarrollados o desarrollados, “contribuciones” a campañas políticas, electorales, pagos a medios de comunicación, periodistas, donaciones a “fundaciones”, creación de grupos de apoyo (task force) para atacar mediáticamente a los países.

También desarrollan estrategias de corto, mediano y largo alcance. En la década de los 90 atacaron a países como la República Democrática del Congo, el Congo Brazaville, Liberia, Zambia, comprando secretamente deuda pública a precios mínimos. Pacientemente esperaron que las agencias internacionales y los países acreedores de estas naciones cancelaran enormes sumas de deudas incobrables para lanzar el ataque presentando sus títulos ante los tribunales y demandando el cobro de los bonos irregularmente adquiridos.

### **Argentina y su deuda externa.**

El litigio que parece haber concluido el 23 de junio del 2014 se empezó a gestar hace décadas. Resulta conveniente analizar el proceso de endeudamiento argentino, ya que su desarrollo tiene orígenes mucho más allá del inicio de los 2000 y del actual gobierno del país.

Con razón, las autoridades argentinas hoy plantean que su mandato no tiene responsabilidad con el proceso de cesación de pagos de 2001. La profunda crisis económica y social de Argentina a inicios de los 2000 se reflejaba en indicadores tales como la pobreza que alcanzó cotas del 50%; una participación de la deuda en 160% del PIB e índices de desempleo superiores al 25%, así como en el quiebre de la mayoría de las instituciones financieras.

Los números revelan que en 2003 la deuda externa era de 191.000 millones de dólares; y si bien esta deuda ha continuado una tendencia creciente hasta alcanzar 201.000 millones de dólares en 2013, no ha ocurrido así con la relación deuda/ PIB que descendió de 130% en el 2003 a 45,9% en el pasado año (Cabot, 2014).

---

<sup>52</sup>Credit default swap (CDS) significa permuta de incumplimiento crediticio. Es un producto financiero que consiste en una operación financiera de cobertura de riesgos, incluido dentro de la categoría de productos derivados de crédito, que se materializa mediante un contrato de swap sobre un determinado producto o acción financiera.

La historia actual de la deuda externa se inició con la cesación de pagos de finales del 2001. En enero de 2002, el dólar pasó de valer 1 peso argentino a valer 3. Estos cambios generaron que el valor de la deuda en moneda local cayera de 144,5 millones de dólares a 114,6 millones de dólares. Como resultado, también durante ese año se empezó a emitir deuda para compensar a los bancos y permitirles la recuperación de sus depósitos.

En diciembre de 2004, la deuda alcanzó un máximo de 191,300 millones de dólares. En 2005 se inició el canje que cerró en abril. Para septiembre de 2005, la deuda se había reducido a 125,400 millones de dólares.

Los cambios experimentados en el porcentaje del PIB que representa la deuda en años más recientes han estado condicionados por el desempeño económico, y especialmente exportador, desarrollado por el país. Durante la década del noventa, la relación deuda/PIB estaba en el orden de 40%; llegando a inicios del 2000 a 50% (Cabot, 2014).

Posteriormente, con el proceso de devaluación aplicado y los cambios de precios de la economía argentina, el PIB medido en dólares cayó y la deuda pasó a representar 151% de éste. Después del canje de la deuda instrumentado (2005), ese porcentaje cayó nuevamente hasta alrededor de 40% y hoy se ha incrementado hasta 45%, similar a la década del 90.

Otra de las características favorables de la actual deuda externa argentina es su calidad. Si bien con anterioridad esta deuda se nominaba mayoritariamente en dólares y estaba contraída con acreedores privados, ahora existe una mayor participación de deuda con otros organismos del Estado, lo que la hace menos vulnerable.

El diputado nacional del Frente para la Victoria Eric Calcagno ha destacado que el 52,5% de la deuda argentina está en manos de entidades como el BCRA, la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) y el Banco de la Nación, mientras que el 10,4% pertenece a organismos internacionales, como el Banco Mundial, y el 3,7% al Club de París. El 33,4% restante es del sector privado (Smink, 2011).

Sin embargo, el tema de los plazos de vencimiento para los intereses sigue constituyendo el talón de Aquiles para la deuda externa, no solo de Argentina, sino para el mundo subdesarrollado en general. La crisis global y la extraordinaria contracción del crédito a escala mundial pesan considerablemente generando escasez de divisas y déficit de fondos externos para el financiamiento. En el mundo, por norma, gran parte de los servicios de deuda son refinanciados con préstamos nuevos. Sin embargo, son pocos hoy los países que pueden contar con cierto volumen de flujos financieros a su disposición.

### **Cronología de la licitación argentina con los fondos buitres**

El litigio entre Argentina y los fondos buitres se prolonga por más de 13 años y la situación ha llegado a momentos realmente críticos. Seguidamente se analiza un breve resumen del enfrentamiento hasta el momento.

Como se ha comentado, en 2001, encontrándose Argentina atravesando por una grave crisis económica y política, el país incumplió en 2001 las obligaciones por concepto del servicio de deuda y las autoridades declararon la suspensión de pagos de su deuda soberana por valor de 102.000 millones de dólares, en lo que se conoce como el mayor default (cesación de pagos) de la historia moderna mundial.

Ya para el 2005, Argentina propone un primer canje de deuda y logra una adhesión del 76% en la reestructuración de la deuda, lo que le permite refinanciar bonos por 81.800 millones de dólares, con una quita de 65,4%. Acreedores con títulos por cerca de 20.000 millones de dólares no aceptaron esta operación.

En enero de 2006, el país usó un tercio de sus reservas para saldar toda su deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Smink, 2011).

Desde esta etapa los fondos buitres anuncian acciones legales que reclamaban el pago de la totalidad de los fondos en su poder. Estos fondos demandan del país 3600 millones de dólares, que equivalen al valor nominal de sus tenencias en bonos, bonos sobre los cuales se declara una cesación de pagos, pero que fueron adquiridos por un valor entre 2 y 2,5 dólares por lámina de cien previo al anuncio de default. Las autoridades argentinas han identificado alrededor de quince grupos, de los cuales nueve operan desde las Islas Caimán. Su trabajo consiste en buscar un juzgado de oportunidad (permeable) para avanzar con la presentación de sus demandas. También se han asociado entre ellos, de forma que conforman 47 grupos (de distinta composición accionaria) que ejercen presión sobre Argentina para el pago de estos fondos (taringa.net, 2013).

En el 2010, el país anuncia su segundo canje de deuda por valor de 20.000 millones de dólares para aquellos tenedores de fondos que no habían aceptado las condiciones de 2005. En esta ocasión el país obtuvo una adhesión del 66%, con la refinanciación de títulos por valor de 12.067 millones de dólares. Con los canjes de 2005 y 2010, Argentina alcanza un nivel de adhesión total del 92,4% con una quita del 65% de la deuda original.

El 7% restante se compone en un 85% por fondos buitres y particulares sin residencia en Estados Unidos; y sólo el 8,3% tiene un domicilio en ese país.

A la altura de noviembre del 2012 se produce el primer fallo de la corte federal norteamericana a favor de los fondos buitres. El juez federal estadounidense Thomas Griesa sentencia que los acreedores que se negaron a participar en los canjes ofrecidos por Argentina merecen un trato equivalente a aquellos que sí accedieron (también dicta moratoria sobre pagos o cláusula pari-pasu<sup>53</sup> de la sentencia de pago de los acreedores). Y este fallo determina que según los cálculos, a esos fondos buitres (también se les conoce como holdouts, por no

---

<sup>53</sup> Pari-Passu se establece como una cláusula en un contrato financiero para precisar que los créditos deberán de guardar las mismas igualdades de derechos y obligaciones en relación con otras deudas similares de un mismo emisor

haber renegociado)<sup>54</sup>, se les debe la suma de 1.330 millones de dólares por concepto de intereses.

"Argentina tiene que pagarle a los demandantes el 100% de esos 1.330 millones al mismo tiempo o antes de que les pague a los tenedores de bonos reestructurados", indicó el juez federal Thomas Griesa en su sentencia de noviembre de 2012 (eleconomistaamerica.com, 2014).

La presidenta argentina, Cristina Fernández, tras la decisión de la Corte de Nueva York en 2012 advirtió de que dicho fallo dejaba a Argentina al borde una nueva cesación de pagos.

Argentina inmediatamente recurre ante la Corte de Apelaciones de Nueva York la decisión del juez Griesa, planteando que el fallo pone en riesgo futuros procesos de reestructuración de deuda soberana.

El litigio se profundiza cuando en 2013, los fondos buitres demandantes rechazan la oferta de Argentina de reabrir el canje para aquellos fondos que no se adherieron a las reestructuraciones de su deuda en 2005 y 2010.

Es estas condiciones Argentina presenta un recurso de apelación ante la Corte Suprema de Estados Unidos contra la sentencia de Griesa.

La Corte de Apelaciones de Nueva York confirma el fallo de primera instancia de Griesa que obliga a Argentina a pagar a los fondos de inversión litigantes por valor de 1.330 millones de dólares. De esta forma, el tribunal Supremo estadounidense refuerza la validez del dictamen de un tribunal inferior por el que se prohibía a Argentina realizar cualquier pago de su deuda reestructurada si no se abonaban también las cantidades adeudadas a los tenedores de bonos que no aceptaron el canje propuesto en 2001.

En el 2014, la Corte Suprema de Estados Unidos rechaza aceptar la apelación argentina por el litigio que mantiene con los fondos buitre que no se adherieron a la reestructuración de la deuda soberana en 2005 y 2010 y le devuelve el caso a Griesa.

Argentina solicita una medida cautelar (stay, según términos jurídicos) sobre la cláusula pari-pasu de la sentencia de pago de los acreedores. Esta medida le permitiría a la Argentina el 30 de junio cancelar un vencimiento de intereses con bonistas que ingresaron al canje sin riesgo de que la Justicia de Nueva York lo embargue. El juez levanta el "Stay", la medida cautelar que impedía los embargos de la Argentina y designa a Daniel Pollack como mediador en las negociaciones de Argentina con los fondos buitre.

Argentina hizo el depósito de más de 1000 millones para saldar vencimientos que se cumplían el 30 de junio del 2014, que incluían obligaciones bajo leyes de Argentina y de EE.UU.

El Gobierno argentino cuenta aún con la opción de solicitar una reconsideración (rehearing) del caso por parte del Supremo, aunque sería

---

<sup>54</sup> La expresión holdouts abarca a todos los acreedores que no aceptan los canjes, todos los acreedores incluidos los fondos buitre.

principalmente una medida para ganar tiempo, ya que tales peticiones resultan raramente atendidas. Si tales recursos son denegados, significa que la apelación termina y que queda firme el fallo favorable a los fondos buitres.

### **Análisis de las cláusulas legales que afectan el proceso de la deuda argentina**

En las cláusulas legales que conforman el cuerpo legal para poder vender los títulos de deuda pública emitidos por los gobiernos argentinos en los últimos 50 años se encuentran las bases para el análisis del actual problema que enfrenta el país<sup>55</sup>.

Tres son las cláusulas establecidas por diferentes gobiernos para estimularla compra de bonos por inversionistas privados e institucionales, especialmente a raíz de la cesación de pagos ocurrida en los 80, durante la crisis de la deuda externa en América Latina. Argentina ha declarado en varias ocasiones cesación de pagos, ello la llevó a incluir estas cláusulas que hoy son consideradas sensibles no sólo para Argentina, sino para el resto de los países deudores.

La primera de las cláusulas, "Pari-Passu" (PP), que aparece en la mayor parte de las emisiones de deuda soberana, implica un trato igualitario para todos los bonistas de un país, acepten o no un canje de deuda pública o proceso de reestructuración. Por tanto, bajo esta cláusula, la emisión de los títulos de deuda establece que ningún bonista que haya participado de un canje puede recibir un pago sin que el resto, que prefirió rechazar la oferta, también lo haga.

La Argentina quedó expuesta a esta cláusula al realizar el Canje I, en marzo de 2005, y luego el Canje II, en octubre de 2010, ya que hubo un 92% de acreedores que entró en esos canjes pero un 7% restante no lo hizo; son los llamados holdouts y, entre ellos, los Fondos Buitres. De estos últimos, los fondos Elliot, Aurelius, Blue Angel y 13 bonistas ganaron finalmente el juicio a la Argentina con una sentencia favorable de la Cámara de Apelaciones del Segundo Circuito de Nueva York, a cargo del Juez Thomas Griesa, que obliga a la Argentina a pagar unos 1300 millones de dólares a esos demandantes (opinion.infobae, 2014).

Esta cláusula ya se había empleado desde 1995, cuando el fondo especulativo Elliott, la aplicó en un juicio en el año 2000 contra el gobierno peruano de Alberto Fujimori cuando un tribunal de Bélgica le ordenó a ese país pagar una sentencia por unos 60 millones de dólares por bonos que habían entrado en cesación de pagos durante la aplicación del Plan Brady y que habían sido comprados por concepto de 20 millones dólares (opinion.infobae, 2014)

La segunda cláusula es conocida como Right Upon Future Offer (RUFO). Implica el derecho a una oferta mejor para los que entraron en los canjes si el gobierno mejora las condiciones propuestas a alguno de los bonistas que no ingresaron en los Canjes I y II. Esto implica que, si el gobierno mejora la oferta

---

<sup>55</sup> Ver Tres cláusulas legales condenan a Argentina frente a los holdouts. 27 de junio 2014. [opinion.infobae.com/carlos-arbia/2014/06/27/tres-clausulas-legales-condenan-a-argentina-frente-a-los-holdouts/opinion.infobae.com](http://opinion.infobae.com/carlos-arbia/2014/06/27/tres-clausulas-legales-condenan-a-argentina-frente-a-los-holdouts/opinion.infobae.com)

al 7 % de los bonistas que no entraron al canje hasta ahora, tiene la obligación de hacer lo mismo con el 92% de acreedores que aceptaron los canjes I y II.

Como esta cláusula vence el 31 de diciembre de este año, las autoridades argentinas han planteado que, si se les paga a estos fondos como lo exige el fallo de la corte, también habrá que pagar unos 150.000 millones que pueden demandar los acreedores que aceptaron los canjes I y II.

Aunque la cifra de 150.000 millones de dólares, dada a conocer por el ministro Axel Kicillof, resulta elevada tomando en cuenta lo que ya han cobrado los acreedores, esto podría ser cierto ya que podrían reclamar un incremento del 1600 %, que es lo que lograron los fondos que demandaron a la Argentina ante el tribunal de Nueva York (opinion.infobae, 2014).

La tercera cláusula es la "Class Actions" (CCAs) o Acción de Clase. Se trata de una cláusula instrumentada como si fuese un escudo que pretende minimizar el daño que puede ocasionar el creciente atractivo de la estrategia de los holdouts. Se la conoce como cláusula de acción colectiva o directamente CACs, y se trata de un subterfugio legal que permite imponer a los acreedores que no entran en los canjes -los holdouts- el acuerdo de una mayoría que puede variar entre el 66% y el 75%. Desafortunadamente, en este caso, Argentina no apeló a esta cláusula. Para algunos expertos esta cláusula le hubiese ahorrado al país los actuales problemas.

### **¿Por qué se rehúsa el gobierno argentino a pagarle a los fondos buitres?**

"Su supuesta industria se basa en 'comprar en cientos de dólares lo que venden por millones'" (citando una carta del ex presidente Bill Clinton rechazando dinero de estos fondos para su partido -el Demócrata). (taringa.net, 2013)

Los elementos del enfoque político no deben faltar en este análisis. Los fondos buitres utilizan esta campaña para presionar en contra de Argentina, política y mediáticamente. Nuevamente el objetivo es desprestigiar la imagen de la Argentina, por una parte para poder conseguir un fallo favorable a sus intereses, por la otra porque este escándalo internacional afecta a una de las naciones progresistas de América Latina, cuyo desempeño económico y social reciente la diferencia del concierto neoliberal.

Argentina ha declarado que este pago puede provocar un tratamiento injusto para los acreedores que en 2005 y 2010, después de la cesación de pagos de 2001, aceptaron la reestructuración de la deuda argentina, con importantes descuentos de capital e intereses, con una adhesión del 92%.

La Corte tenía tres opciones posibles sobre la mesa. Tomar el expediente, rechazarlo o postergar la decisión. El gobierno argentino y los mercados apostaban por esta última.

Tanto en medios del gobierno como de la oposición se esperaba un desenlace favorable y se pensaba que la Corte aceptaría el expediente o que postergaría la adopción de un criterio hasta conocer, primero, la opinión del gobierno de Estados Unidos. De haberse solicitado esta opinión, los antecedentes hablan de cómo el expediente se paraliza hasta que esa exposición se presente. En

términos procesales, ello hubiera implicado una demora de al menos seis meses en la tramitación del caso. Era el peor escenario y se consumó.

Como se ha señalado, los beneficiados son inversores privados liderados por los fondos de inversión NML Capital y Aurelius Capital Management, que ya habían obtenido un fallo favorable en primera instancia del juez de Nueva York Thomas Griesa.

Para algunos expertos, Argentina no debería afrontar tales debates por una suma como la que se cuestiona, cuando cuenta con importantes niveles de reservas, sin embargo el tema del no pago posee otras connotaciones. Argentina ha dejado claro su oposición a saldar deudas con grupos que se benefician de la especulación financiera (a los que denomina "caranchos"), que se enriquecen a costa de la peor crisis económica en la historia de Argentina, y de su pueblo.

En su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, la presidenta argentina aseguró que su país es "una víctima serial de las leyes no escritas de los lobbystas, de las calificadoras de riesgo y de los fondos buitres". Esta idea no resultaba casual, ya que en el texto del fallo emitido en agosto del 2013 la Cámara de Apelaciones de Nueva York había definido a Argentina como un "deudor recalcitrante". Ante este epíteto, la Presidenta Cristina Fernández respondió: "Más que un deudor recalcitrante, el país es un pagador serial" (Smink, 2013).

Argentina ha mantenido sus compromisos con el resto de los acreedores. Ha mantenido el pago de los vencimientos de deuda del 92% de los acreedores que sí aceptaron reestructurar su deuda, un cumplimiento que ha demandado un denodado esfuerzo económico al país.

Según la mandataria, el país no puede ceder a las presiones de los fondos de inversiones, que representan apenas el 0,45% del total de sus acreedores. "Según la ley de quiebra en nuestro país basta con que el 66% de los acreedores esté de acuerdo para que el juez apruebe la quiebra (...), una cifra similar a la que existe en los Estados Unidos", dijo la jefa de Estado durante un discurso, explicando su decisión de no atender el reclamo de los "fondos buitres" cuando el 92% de los bonistas ya estableció otros términos con el gobierno (Smink, 2013).

Un solo fondo buitres administrado por Kenneth B. Dart, heredero de la fortuna de la Dart Container, reclamó 700 millones de dólares en el juicio contra el gobierno argentino.

El otro argumento clave para no pagarle a estos fondos buitres el 100% de lo que reclaman, es que ellos compraron sus bonos a un precio muy reducido luego de la cesación de pagos de 2001.

Estos fondos que constituyen el 0,45% de una masa de acreedores que compró bonos por valor de 40 millones de dólares en 2008, están exigiendo cobrar 1.300 millones con una ganancia neta en dólares de más de 1.600%, todo ello afectando los acuerdos previamente establecidos con el 92% de los acreedores. Por este motivo, el gobierno argentino ha declarado que sólo está

dispuesto a pagarles a los fondos en las mismas condiciones que lo hizo con los tenedores de bonos que aceptaron canjear sus papeles en 2010, para lo cual se envió al Congreso un proyecto de ley que reabrió el canje por tercera vez (Smink,2013).

Resulta incuestionable que la decisión de no pagarle a los "fondos buitres" podría perjudicar a Argentina si pierde su caso en los tribunales estadounidenses ya que, según muchos expertos ello pudiera llevar al país a un nuevo default por incumplimiento del pago de su deuda.

Esta situación representaría un retroceso para Argentina y afectaría el desempeño económico del país y la imagen internacional que ha construido desde que protagonizó el mayor cese de pagos de deuda soberana de la historia, en 2001.

Sin embargo, la mayor preocupación para Argentina no parece ser este posible retroceso y si el precedente que sentaría para el resto de los holdouts, si aceptara pagar esta deuda a los fondos buitres.

Si se analiza detenidamente este panorama, además de los grupos que iniciaron el litigio, todavía existe un 6,5% de los acreedores que aún no han establecido acuerdo con el gobierno tras quedar fuera de los dos canjes de deuda.

Según un informe elaborado por el estudio jurídico argentino Cabanellas Etchebarne Kelly, si se suma lo total adeudado por Argentina a estos holdouts, la cifra asciende a 20.000 millones de dólares. Ello representa cerca de dos tercios de las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA).(Smink,2013)

Adicionalmente, como consecuencia del fallo judicial analizado, la deuda pública argentina denominada en moneda extranjera puede aumentar significativamente, no solo porque las obligaciones emanadas de los holdouts litigantes (tenedores del 1% de los títulos de deuda que entró en cesación de pagos en 2001) podrían rápidamente extenderse al resto de los holdouts (tenedores de cerca del 7%), sino porque el acatamiento de este fallo puede activar la propia cláusula RUFO (Rights Upon Future Offers). Como se ha analizado, esta cláusula impide que Argentina mejore las ofertas realizadas en los canjes de 2005 y 2010 hasta el 31 de diciembre de 2014 si no está dispuesta a equipar las nuevas condiciones de pago a la totalidad de los tenedores de deuda reestructurada (es decir, al 92% restante). (Smink,2013y CEPAL, 2014)<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Esta preocupación se recoge en la presentación que el abogado Carmine D. Boccuzzi, Jr. en representación del Gobierno de Argentina realizó al juez Thomas Griesa el lunes 23 de junio de 2014: "Ni puede Argentina ignorar la cláusula de Derechos Sobre Ofertas Futuras (RUFO), que es uno de los términos de la deuda reestructurada bajo ley de Nueva York y cuyos efectos pierden vigencia el 31 de diciembre de 2014, ya que esto puede llevar a que en otras jurisdicciones se entable un litigio que haga caer la reestructuración exitosa del 92% de la deuda de la República que estaba en default. Además, como nación soberana, Argentina también se encuentra sujeta a sus propios procesos constitucionales y a las leyes sancionadas por el Congreso vigentes en materia de reestructuración de deuda" (lanacion.com.ar, 2014a).



Según cálculos conservadores, la activación de dicha cláusula podría aumentar en más de 100.000 millones de dólares la deuda pública externa de Argentina. A modo de comparación, la deuda pública argentina denominada en moneda extranjera con acreedores privados y organismos internacionales de crédito asciende a 79.000 millones de dólares (según datos oficiales de septiembre de 2013). De esta manera, una minoría (1% de los acreedores) pudiera destruir el proceso de reestructuración de deuda postcrisis de 2001 aceptado por la mayoría (92% de los acreedores) (CEPAL, 2014)

Por otra parte, los riesgos adicionales que generaría el no pago a los fondos buitres son también importantes. Por ejemplo, NML Elliot Management, el fondo especulativo que ganó el litigio en Nueva York y ha colocado al país al borde de una nueva cesación de pagos, se prepara para embargar bienes argentinos en caso de no ser compensado por el gobierno. Tal es el caso de su interés por "Vaca Muerta", el mayor yacimiento de gas y petróleo de la nación suramericana.

Los abogados de NML se han dirigido a la corte de apelaciones de California para que obligue al gigante petrolero Chevron, reciente inversor en "Vaca Muerta" a brindar datos confidenciales de sus contratos con Argentina.

NML pretende identificar bienes y fondos de la petrolera estatal YPF que sean embargables, como una forma de asegurarse el cobro de los 1.300 millones de dólares que Argentina le debe a raíz del fallo del juez (Irigaray, 2014)

EEUU siempre ha considerado a "Vaca Muerta" como el tercer yacimiento más importante de hidrocarburos no convencionales del mundo. Abarca una superficie de 30.000 kilómetros cuadrados. Tras la marcha de Repsol como resultado de la expropiación en 2012, además de Chevron, ya se han apuntado para invertir en esta zona Exxon, Apache y EOG; las canadienses Américas Petrogas, Azabache, Antrim Energy y Madalena Ventures; la chino-argentina CNOOC Pan American Energy; la alemana Wintershall; y la francesa Total. (Irigaray, 2014)

Además de "Vaca Muerta", los fondos buitre se interesan por otros bienes de Argentina que no estén protegidos por la inmunidad soberana de los Estados, como cuentas de personas o empresas privadas.

## **Conclusiones**

Este nuevo fallo del juez Thomas Griesa a favor de los fondos buitre constituye apenas un nuevo capítulo en esa historia que se repite desde hace doscientos años: el círculo vicioso entre deuda externa, cesión de soberanía, y especulación financiera. La decisión de Griesa, respaldada por todas las instancias judiciales norteamericanas coloca a Argentina en la antesala de una nueva crisis de su deuda externa

Si las autoridades aceptan pagar a los Fondos Buitre, Argentina podría verse atrapada en un nuevo proceso de reestructuración de deuda con el 92% de los acreedores que aceptaron el canje con descuento en 2005 y 2010 y si se

decidiera no pagar, el país podría enfrentar una cesación de pagos con estos fondos especulativos que ganaron el juicio.

El fallo del juez Thomas Griesa, revela hasta qué punto el capital financiero y especulativo sigue rigiendo la política dentro y fuera de EE.UU, aún a pesar de todos los desequilibrios y crisis generadas hasta el momento. Estos nuevos acontecimientos sólo avizoran nuevas campañas para la violación de los derechos realmente humanos a escala global.

Resultaba incluso lógico pensar que este fallo se produciría porque Argentina sólo necesitaba seis meses de tiempo, ya que en enero próximo perdería vigencia la cláusula que otorga a los acreedores que ingresaron al canje la posibilidad de reclamar el mismo trato que se dispense a los que no lo hicieron. Era casi un imposible para el Capital renunciar a este nuevo golpe. El círculo vicioso no debía romperse.

El tribunal norteamericano sólo debía estudiar el caso. En los últimos meses le habían solicitado este proceder los gobiernos de EEUU, Francia, México y Brasil, los países del G-20, el G77 más China, el FMI y el Papa Francisco. El Tribunal ni siquiera consultó al gobierno de Barack Obama. Dejó en vigencia el fallo que ordena pagarle a los fondos buitres el 100% de los bonos que compraron a precios ínfimos, en efectivo y antes que a los bonistas que aceptaron renegociar la deuda. La señal es inequívoca acerca de quiénes son los amos.

En opinión de la CEPAL: “La introducción de cláusulas de acción colectiva (que obligan a la minoría no dispuesta a ingresar a un canje a aceptar los términos de la reestructuración en función de la voluntad de la mayoría) es necesaria para darle al sistema una mayor estabilidad en el futuro, pero sus verdaderas implicancias jurídicas aún no se conocen con certeza y pueden estar sujetas a cuestiones de interpretación. La discutida interpretación de la cláusula *pari-passu* que está en el origen de esta controversia no hace más que abonar este tipo de incertidumbre. Pero además se necesita diseñar un mecanismo de reestructuración de deuda que tenga en cuenta las condiciones de los deudores incluyendo la necesidad de que el pago del servicio de la deuda pueda depender, por lo menos en parte, de condiciones macroeconómicas contingentes de las cuales dependen la capacidad del servicio de la deuda” CEPAL (2014).

Este fallo compromete los esfuerzos de reestructuración de la deuda argentina, en gran medida considerada ilegítima, y pone a las autoridades en una situación muy seria. La cesación de pagos, en un contexto de contracción global del crédito afectaría aún más los procesos de financiamiento e inversión que necesita el país.

Esta decisión resulta grave no sólo para Argentina, sino también para todos los países que hoy se ven abocados a posibles procesos de reestructuración. El volumen de la deuda externa en los países subdesarrollados ha continuado creciendo y no son pocos los países afectados por el deterioro de los flujos financieros a escala global. En la antesala de posibles cambios en las tasas de interés, este constituye un antecedente realmente preocupante.

La cesación de pagos se puede hacer efectiva si la corte de Griesa obliga a cumplir el pago de 100% de la deuda de los demandantes mediante el embargo de los fondos que transfiere el gobierno argentino trimestralmente al Banco de Nueva York para el pago a tenedores de bonos que sí aceptaron el canje. Si esta situación se produce, Argentina no cumpliría con el pago entrando en efecto en default.

Incluso es necesario destacar que la consecuencia de tal decisión no afectaría en lo inmediato a los mercados financieros porque Argentina no participa del mercado internacional de crédito, pero sí encarecería en el mediano plazo el crédito para empresas privadas que deseen invertir en el país.

Desde octubre del 2013 esta disputa judicial tiene a los mercados especulando con un posible default argentino, lo cual ya ha incrementado la percepción de riesgo sobre Argentina entre los inversionistas. Así que, aún sin el fallo, ya el país estaba siendo afectado. Adicionalmente y volviendo al elemento rector del proceso, la especulación, es evidente que detrás de todas estas manipulaciones hay intereses financieros por cobrar incluso, seguros por cesación de pago que deben haberse incrementado exponencialmente en los mercados financieros.

No resultan extrañas las opiniones que hoy cuestionan este proceder. El periodista inglés Martin Wolf, columnista del Financial Times comenta: “Los acreedores que aceptaron cambios y los holdouts no son casos similares. Forzar a que se los trate como iguales parece un error. Es más, el argumento de que los holdouts están ayudando a la Argentina mediante el castigo a la corrupción del gobierno parece absurdo. Corresponde a los argentinos elegir al gobierno. Peor, si la Argentina es obligada a pagar la totalidad a los holdouts, el precio pesará sobre los argentinos. Eso es extorsión apoyada por el Poder Judicial de Estados Unidos”. (Salmon, 2014)

Sin embargo, para los presidentes de Bolivia y Uruguay, Evo Morales y Pepe Mujica, “los pobres de la tierra”, el fallo a favor de los fondos buitres constituye “una nueva avanzada financiera que amenaza ir sobre los recursos naturales de los países” (Salmon, 2014).

Sin dudas resulta evidente la necesidad de diseñar un mecanismo internacional que permita resolver los conflictos de intereses suscitados por cesaciones de pago soberanos tal como se ha planteado en múltiples ocasiones, tanto en los debates que se desarrollan en los organismos internacionales, como al interior de las diferentes campañas antiglobalizadoras que siguen poniendo a la deuda como uno de los fenómenos aún no resueltos que generan enorme vulnerabilidad para la economía de los países, especialmente para los subdesarrollados.

Si los estados disponen de legislaciones nacionales que incluyen mecanismos para evitar que una minoría acreedora pueda frenar la voluntad de una mayoría dispuesta a llegar a un acuerdo de reestructuración de deuda como consecuencia de una cesación de pagos, el sistema monetario financiero global debe procurar instrumentar un marco jurídico similar en el plano internacional.

Ya en el 2003 el propio FMI había propuesto la creación de un mecanismo de reestructuración de deudas soberanas pero esta idea no prosperó, porque no era ese el interés prioritario del sistema. También en septiembre de 2009, el denominado “Informe Stiglitz”, sintetizando conclusiones de un panel de 20 expertos convocados por el presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas para discutir la agenda de reformas necesarias en el sistema financiero internacional luego de la crisis subprime, proponía la conformación de un tribunal internacional para la resolución de este tipo de controversias (International Debt Restructuring Court). Tampoco se han visto acciones en este sentido.

Sin embargo, la cronicidad de la actual crisis y la impunidad del capital especulativo demandan propuestas mucho más arriesgadas y severas si realmente se desea hacer frente a los desequilibrios financieros que hoy rigen el sistema monetario financiero internacional.

### **Bibliografía**

- Cabot Diego (2014). Deuda eterna: una vez más, el país al borde del default. LA NACION, 22 de junio de 2014. Consultada 24 de junio 2014 <http://www.lanacion.com.ar/1703190-deuda-eterna-una-vez-mas-el-pais-al-borde-del-default>
- CEPAL (2014). La Secretaria Ejecutiva del organismo regional, Alicia Bárcena, realiza una declaración a raíz de la sentencia de la justicia de Estados Unidos en la contienda legal entre los holdouts (conocidos como “fondos buitres”) y la República Argentina. 26 de Junio 2014
- eleconomistaamerica.com (2014). Fondos buitres: la historia detrás de una jornada negra para la Argentina - eleconomistaamerica.com <http://www.eleconomistaamerica.com/economia-eAm-argentina/noticias/5867030/06/14/Argentina-El-Supremo-de-EEUU-rechaza-el-recurso-de-Argentina-en-el-caso-de-los-fondos-buitre.html#Kku8HL1D5qtqLYi>
- Irigaray, Juan Ignacio (2014). Los fondos 'buitre' ya planean sobre “Vaca Muerta” 23 de junio de 2014. Consultada 24 de junio 2014. <http://www.elmundo.es/internacional/2014/06/23/53a867f3268e3e952e8b456d.html>
- lanacion.com.ar (2014a). El escrito completo que el Gobierno le presentó al juez Thomas Griesa. 23 de junio de 2014. Consultada 24 de junio 2014 <http://www.lanacion.com.ar/1703843-el-escrito-completo-que-el-gobierno-le-presento-al-juez-thomas-griesa>
- lanacion.com.ar (2014b). El Gobierno pidió al juez Griesa suspender el pago para negociar con los fondos buitres. 23 de junio de 2014. Consultada 24 de junio 2014 <http://www.lanacion.com.ar/1703829-argentina-le-pide-al-juez-griesa-una-cautelar-para-negociar-con-los-fondos-buitre>
- opinion.infobae.com (2014). Tres cláusulas legales condenan a Argentina frente a los holdouts 27 de junio 2014. Consultada 30 de junio de 2014. <http://opinion.infobae.com/carlos-arbia/2014/06/27/tres-clausulas-legales-condenan-a-argentina-frente-a-los-holdouts/>

- Salmon Félix (2014). *Deuda externa: Una historia repetida* 23 de junio 2014. Consultada 30 de junio 2014. <http://libreprensa.com/k/dia-de-la-bandera/158369#s/3665564>
- Smink, Verónica (2011). A diez años del 'default': ¿cuánto sigue debiendo Argentina? BBC Mundo, Argentina, 23 de diciembre de 2011. Consultada 24 de junio 2014 [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/12/111222\\_argentina\\_default\\_una\\_decada\\_despues\\_vs.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/12/111222_argentina_default_una_decada_despues_vs.shtml)
- Smink, Verónica (2013). Las razones de Argentina para no pagarles a los "fondos buitres" BBC Mundo, Argentina, 30 de septiembre de 2013. Consultada 24 de junio 2014. [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/09/130927\\_argentina\\_fondos\\_buitre\\_vs.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/09/130927_argentina_fondos_buitre_vs.shtml)
- taringa.net (2013). Fondos buitres contra Argentina 13 de junio 2013. Consultada 24 de junio 2014 <http://www.taringa.net/posts/noticias/15447474/Fondos-buitres-contra-Argentina.html>
- opinion.infobae.com (2014). Tres cláusulas legales condenan a Argentina frente a los holdouts 27 de junio 2014. Consultada 30 de junio de 2014. <http://opinion.infobae.com/carlos-arbia/2014/06/27/tres-clausulas-legales-condenan-a-argentina-frente-a-los-holdouts/>

## 8

### **El intervencionismo estatal en la banca: Brasil en el contexto latinoamericano.**

**Lic. Reynaldo Senra Hodelín**  
**Investigador del CIEM**

#### **RESUMEN**

Este trabajo analiza el desarrollo bancario en América Latina tomando en consideración el hecho de que en la región existen dos modos distintos de promover la banca: el intervencionismo y otro bastante cercano al *laissez faire*. Obviamente, este dilema no es el único problema (quizás tampoco el mayor) porque hasta hace sólo 10 años, la región incumplió ampliamente con los determinantes teóricos del desarrollo financiero. La hipótesis de trabajo es que las intervenciones bancarias son una necesidad para países latinoamericanos en el presente contexto para acelerar el desarrollo económico-financiero. Para verificar esta hipótesis, el artículo incluirá un análisis histórico de la región enfatizando en la comparación entre los recientes logros y realidades de Brasil, dado que este aplica las intervenciones bancarias más profundas y amplias.

#### **ABSTRACT**

This paper analyses the banking development in Latin America considering the fact that there are two opposite ways to promoting banking services: interventionist and other closer to *laissez faire*. Clearly, this dilemma is not the only problem (maybe isn't the main) because the region had a poor performance in the compliance of the theoretical determinants of the financial development until 10 years ago. Our hypothesis stresses that the banking interventions are a need for Latin-American countries in the current context to accelerate the financial and economic development. In order to test the hypothesis, the article will include a brief historical review of Latin America emphasizing in a comparison to the recent facts and achievements in Brazil because it applies the broadest and deepest banking interventions.

El sector financiero históricamente ha desempeñado un importante papel en el crecimiento económico y el desarrollo. Sin un adecuado financiamiento, la inversión, el consumo, las exportaciones, las importaciones y el funcionamiento general de la actividad productiva y de servicios se afectan y pueden producirse, incluso, severas paralizaciones. Aun cuando es casi unánime el consenso en este sentido, el impulso del sector financiero ha sido un proceso plagado de notables complejidades en países subdesarrollados.

En realidad, tras el nivel de desarrollo financiero de un país están el sinnúmero de variables. Si bien es cierto que los fenómenos económicos, políticos y culturales suele estar relacionados y explicados por disímiles causas, en el

caso de los mercados financieros, las interdependencias pueden llegar a ser más intensas y amplias, aunque no siempre fácilmente perceptibles. Entre ellos factores que inciden en la profundidad y desarrollo de los mercados financieros puede enumerarse<sup>57</sup>:

1. La fortaleza institucional es muy importante y comprende el tipo de código legal, nivel de democracia, calidad del gobierno y de las regulaciones y la estabilidad política, etc.
2. Elementos culturales, donde se cuentan el nivel educacional, tendencia al ahorro y la propensión al riesgo de los ciudadanos. Incluso la religión también incidiría.
3. Peculiaridades de la economía. Entre estas pueden mencionarse como favorecedoras el nivel de apertura de la economía, la estabilidad macroeconómica, valores elevados de renta per cápita, la mayor exportación de manufacturas de valor agregado y una elevada proporción de su comercio con el mundo desarrollado.
4. Un positivo ambiente de negocios contribuye al fortalecimiento del sector financiero y comprende la protección de inversionistas y acreedores, adecuado costo del capital, existencia de información de los prestatarios, introducción de nuevas tecnologías, costo de realización de operaciones financieras, comerciales, etc.
5. El dinamismo de la economía. Un crecimiento sostenido a lo largo del tiempo, así como la afluencia de flujos de inversión también son importantes.
6. La estabilidad financiera.
7. Las políticas macroeconómicas también tienen una fuerte incidencia y, por ejemplo, si el país tiende a descuidar la disciplina fiscal, generalmente requiere endeudarse y con frecuencia esto lleva a que los títulos públicos tengan una fuerte presencia en el mercado financiero en detrimento de la diversificación de opciones.
8. Importancia que las autoridades le conceden al desarrollo financiero.
9. Nivel de liberalización de la economía y el sector financiero. En este caso es importante la secuencia en que se produce. Por ejemplo, algunos trabajos empíricos establecen que la apertura financiera y comercial (juntas) favorecen el crédito. Sin embargo, hay otros que no establecen conclusiones determinantes al respecto y le conceden un peso muy superior a la apertura comercial en el desarrollo financiero (Baltagi, Demitriades y Hook, 2007).
10. Mientras mayor sea la presencia de bancos públicos, menor sería el nivel de provisión de créditos. No obstante, algunos trabajos como el de

---

<sup>57</sup> Ver Spatafora y Luca, 2012; Dutta y Mukherjee, 2012; Detragiache, Gupta, y Tressel, 2005 y Yongfu, 2010.

Gerschenkron (1962) establecen que en países en desarrollo podrían ser efectivos.

Sólo el observar esta amplia gama de variados elementos, permite intuir la dimensión de la complejidad del fomento de los mercados financieros. Sin embargo, algunos estudios consideran que los factores institucionales desempeñan un papel principal en comparación con los geográficos y de políticas (Yongfu, 2010), lo cual de ser así, pareciera facilitar en algo el propósito. Sin embargo, en este aspecto, como en otros económicos, la generación de recetas estandarizadas aplicables a muchos países, es claramente contraproducente.

Aunque estos condicionantes están referidos al mercado financiero en general y no a la banca en particular; es importante destacar que todos también inciden en el desarrollo bancario. Esto no es casual, ya que el sector financiero funciona como un sistema donde todos sus segmentos y participantes son afectados por las políticas financieras, el entorno y las tendencias de la economía.

Ahora bien, en el presente trabajo se prestará especial atención a los dos últimos puntos, porque encierran el debate sobre la liberalización predominante en la actualidad y el casi desechado intervencionismo aplicado durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), etapa en la que las autoridades de numerosos países subdesarrollados incrementaron dramáticamente sus intervenciones para fomentar la industrialización y reducir la dependencia de productos primarios. Entre las políticas estuvieron numerosas de corte bancario, ya que este tipo de instituciones era predominante en sus sistemas financieros.

La importancia concedida a la banca también descansaba en varios elementos de las teorías del desarrollo de aquellos años (aunque estas últimas no detallaban y por lo general no alentaban las intervenciones). Por ejemplo, los desarrollistas resaltaban la importancia de la generación de un ahorro para elevar la inversión, una variable clave en numerosos enfoques y modelos de crecimiento económico. Entre otros factores importantes también puede citarse que la banca en países pobres históricamente estuvo financiando a los sectores primario-exportadores, ya que estos eran los más lucrativos y seguros. Por tanto, para impulsar la industria, nuevos sectores y la infraestructura pareció necesaria la intervención estatal.

En general, existen al menos cinco razones convencionales<sup>58</sup> que justifican la intervención estatal en el sector financiero:

- Para reducir el impacto de las fallas del mercado como el elevado costo de la información y el acceso asimétrico a la misma<sup>59</sup>
- Para financiar proyectos socialmente valiosos pero no rentables.

---

<sup>58</sup> Estos cinco criterios han sido tomados de BID y BM, 2007.

<sup>59</sup> La información es un bien público pero con elevados costos de adquisición en el sector por lo que las entidades tienden a no difundirla y a generar información imperfecta en el mercado crediticio (BID y BM, 2007).



- Para promover el desarrollo financiero y ofrecer acceso a servicios bancarios a los residentes de áreas aisladas. Es decir, para fomentar la inclusión financiera. Es importante destacar que la exclusión ha sido señalada, incluso por la literatura neoliberal, como uno de los frenos a la profundización financiera en países pobres al incrementar o perpetuar los problemas de pobreza y desigualdad.
- Para mantener la seguridad y consistencia del sistema bancario. Es importante destacar que la liberalización ha sido uno de los elementos que ha incidido en el agravamiento de las crisis financieras y bancarias en América Latina.
- Para garantizar el adecuado funcionamiento de los bancos privados. Por ejemplo, es harto conocido que el desmantelamiento de la banca pública ha propiciado prácticas más riesgosas en el sector.

América Latina no estuvo ajena a esa realidad y la mayoría de las naciones se involucraron también en las intervenciones como parte de la ISI. Entre estas pueden señalarse los controles de tasas de interés, el crédito dirigido, la propiedad pública de varios bancos, la segmentación de la banca<sup>60</sup> y la imposición de reservas obligatorias. Las cuatro primeras estuvieron orientadas a financiar empresas y sectores identificados como prioritarios. Debe destacarse que las políticas se dirigían a suplir las insuficiencias de la banca privada, la cual por lo general imponía intereses muy elevados y plazos cortos; dos elementos muy adversos a la inversión. Dentro de la banca pública, los bancos de desarrollo jugaron un importante papel en el financiamiento de largo plazo y de grandes inversiones e infraestructuras.

Sin embargo, hacia la década de 1970, los países confrontaron crecientes dificultades económicas relacionadas con la crisis del petróleo, el agotamiento del modelo ISI, los desequilibrios macroeconómicos que este último generó (inflación, déficits fiscales y en cuenta corriente) y el endeudamiento creciente de esas economías. Todo esto se conjugó con el ascenso del neoliberalismo y las fuertes críticas que formuló a la intervención estatal. No obstante, es importante destacar que el fracaso económico y bancario de muchos países que aplicaron intervenciones no debe atribuirse a estas últimas ni al incumplimiento generalizado de los determinantes de la profundidad financiera (corrupción, fragilidad institucional, captura por parte de las élites nacionales de las facilidades de las políticas financieras, inestabilidad macroeconómica, etc.), exclusivamente. En realidad, el tránsito hacia el desarrollo ha demostrado ser muy complejo y son muy pocas las naciones que han logrado ese salto, independientemente de las políticas aplicadas. Tras el fracaso también han estado los problemas de la dominación-supeditación que presentan las economías subdesarrolladas a las potencias globales y la fragilidad de la estructura productiva de las naciones pobres.

Entre los cuestionamientos puede citarse que los controles de tasas de interés y el crédito dirigido desestimularon el ahorro financiero, generaron fugas de

---

<sup>60</sup> Entendida como que determinados bancos atendían exclusivamente o principalmente determinados sectores, por lo que otras entidades estaban impedidas de operar en esas actividades.

capitales buscando mayores rentabilidades y además tendieron a financiarse a sectores ineficientes, perdiéndose los recursos (McKinnon, 1973). Otros autores como Roubini y Sala-i-Martin (1991) han resaltado la inconveniencia de las resevas bancarias al ser recursos insuficientemente o no remunerados por el Banco Central. También se señala que esos fondos no son puestos a disposición del sector productivo. Por su parte, estudios como los de La Porta, Lopez-de-Silanes, y Shleifer (2002) critican a los bancos públicos en tanto, en la mayoría de los casos, no son capaces de asignar de un modo eficiente los recursos. Los controles también limitan la existencia de una variedad de opciones de financiamiento para pequeñas y medianas empresas (PYMES) o la inversión, por ejemplo. En adición, se dificulta la obtención y generación de información, elevando los costos de intermediación. Estas críticas han permanecido hasta la actualidad e, incluso, puede hablarse de una intensificación. Un grupo de investigadores (Roubini y Sala-i-Martin, 1991, por ejemplo) aseveran que el intervencionismo financiero fue uno de los determinantes del bajo crecimiento en América Latina entre 1940 y 1980. En adición, los créditos blandos de la banca pública generalmente fueron acaparados por las oligarquías nacionales a pesar de que parte del financiamiento no estaba destinado a esta.

Ahora bien, puede advertirse que varios de los efectos nocivos de las intervenciones pueden erradicarse o controlarse si se mejoran los criterios de selección de proyectos y la institucionalidad, por ejemplo. Otros tienen sus raíces en problemas que afectan bajo controles o liberalización como la corrupción. Por tanto, las políticas intervencionistas son susceptibles de mejoras en base a la experiencia acumulada y a la consolidación la economía del país. Incluso, si bien es cierto que la banca pública puede ser capturada por las oligarquías, la banca privada también puede caer en esa situación bajo liberalización o controles, como bien ha mostrado la historia<sup>61</sup>. El papel de las regulaciones es muy importante en este sentido.

No obstante, los autores neoliberales señalan que la intervención pública en el sector financiero debe eliminarse o reducirse al mínimo. Por ejemplo, se asevera que de existir banca pública, esta debe operar como si fuera una entidad privada, es decir, bajo criterios de rentabilidad, relegándose los objetivos estratégicos, los criterios sociales y, en consecuencia, el desarrollo. Para estos pensadores, el crédito debe ser otorgado libremente a los mejores proyectos, considerando la rentabilidad y el riesgo.

Sin embargo, esto puede ser válido en países industrializados con un elevado desarrollo en casi todas las ramas de la economía<sup>62</sup>. Sin embargo, en países subdesarrollados si se priorizan los proyectos más atractivos, el financiamiento se concentraría en pocos sectores, la mayoría asociados a la explotación de recursos naturales debido a que son los tradicionales. Sin embargo, en los últimos 60 años esas ramas han afrontado precios inestables, menor potencial

---

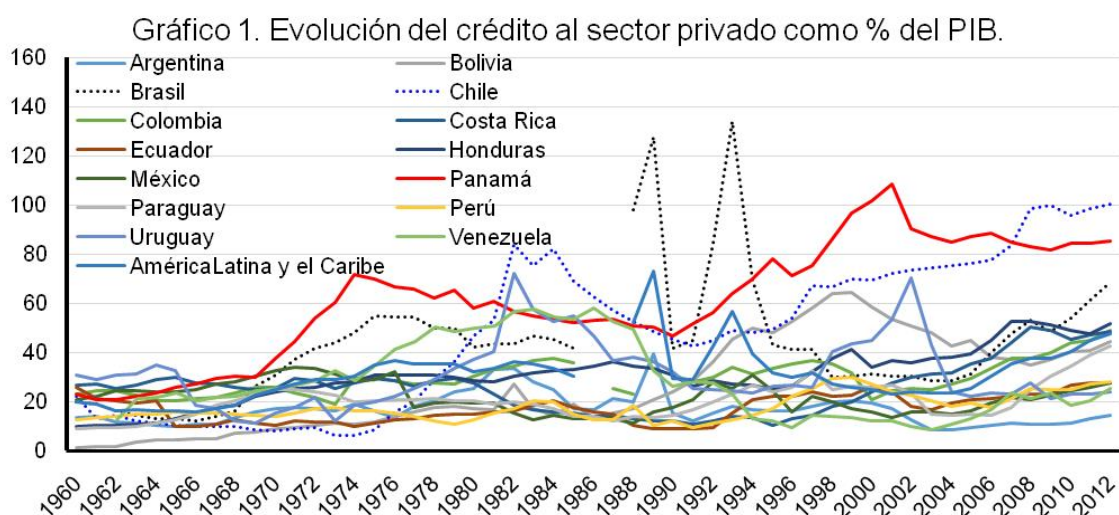
<sup>61</sup> En Chile, en plena efervescencia neoliberal a inicios de los 80 se produjo una severa crisis bancaria cuyos agravantes fueron precisamente el contubernio de la banca con grupos económicos.

<sup>62</sup> Aun así, en la actualidad, la mayoría de las potencias aplican incentivos financieros a proyectos que hoy no resultan rentables, pero lo hacen con fines estratégicos. En ese caso están las energías renovables y la agricultura.

de valor añadido y mayores afectaciones ante coyunturas económicas desfavorables. La asignación “libre” de recursos perpetuaría esa situación.

Ahora bien, es importante destacar que en el afán de introducir transformaciones estructurales no deben descuidarse los criterios de rentabilidad de los emprendimientos, y en realidad lo que no debe suceder es que este sea el único o primordial elemento a considerar. En países pobres deberían valorarse al menos los 5 elementos que justifican la intervención.

En general, a partir del ascenso del neoliberalismo se han aplicado medidas liberalizadoras en casi todas las esferas de la vida económica y América Latina no estuvo ajena a ello. Es importante destacar que este proceso también ha recibido fuertes críticas por el modo abrupto en que se desarrolló y el poco apego a la realidad de los países. Asimismo, contribuyó al repunte de numerosos problemas como las crisis financieras, las cuales impactaron sobre el crecimiento regional, el cual entre los 80 e inicios de los 2000 fue inferior al de la ISI. Las desreglamentaciones también acentuaron la pobreza, el aislamiento de las PYMES, el dominio de las oligarquías y “evaporaron” las ganancias en materia de diversificación económica. Lo peor es que la apertura no ha propiciado una, marcadamente, superior profundidad financiera, como bien puede apreciarse en el gráfico<sup>63</sup>.



Fuente: Elaborado con datos de BM, 2014.

Mientras en países desarrollados el indicador generalmente sobrepasa el 100%, en América Latina, actualmente, sólo Chile, Panamá y Brasil superan el 60%. Lo más interesante es que los dos primeros son naciones de las más liberalizadas de la región y desde los 90, en pleno apogeo neoliberal, han presentado una trayectoria mayoritariamente al alza, a pesar de ser la última década del pasado siglo muy convulsa en materia de crisis financieras. Es decir son dos casos exitosos del neoliberalismo. Sin embargo, es importante

<sup>63</sup> En el gráfico resulta difícil de distinguir algunos países, dado el elevado número de series. No obstante, al objeto de este trabajo sólo importan Brasil, Chile y Panamá.

destacar la singularidad de Panamá como centro financiero internacional y su canal interoceánico, lo cual marca una gran diferencia en el contexto regional. Habría que añadir, que el resto de los países latinoamericanos que se acogieron al Consenso de Washington, han estado en una situación de franco estancamiento con muy bajos valores. Sólo a raíz del boom de los commodities la situación ha mejorado, pero de un modo muy insuficiente.

Sin embargo, aunque el repunte de Brasil sólo inicia en los 2000, este ha sido muy acelerado. Muy sorprendente es que, a diferencia de los dos anteriores, Brasil es el país latinoamericano que mayores intervenciones bancarias aplica e, incluso, las ha incrementado a raíz de la crisis financiera internacional. Otros países con ciertas intervenciones, pero a niveles inferiores y con menor relevancia son Uruguay y Venezuela. En el resto de las naciones predomina la liberalización. Incluso, los países que cuentan con cierta banca estatal, esta es conducida crecientemente bajo criterios de eficiencia operacional.

En general, con la excepción de Chile, en los últimos 25 años, los países latinoamericanos han presentado múltiples y marcados incumplimientos de los determinantes de la profundidad bancaria. Esta ha sido la causa fundamental de la baja penetración del crédito, independientemente, de la orientación pro mercado o no de la economía en cuestión. Por tanto, los neoliberales, si bien señalaron insuficiencias reales del intervencionismo aplicado por países subdesarrollados, en el caso de América Latina tuvieron que “presenciar” como la apertura que ellos demandaron y diseñaron (no debe obviarse que el personal técnico del FMI y el Banco Mundial “supervisó” las liberalizaciones) sólo se tradujo en fracasos tanto o más estrepitosos en tanto los países revirtieron sus niveles de diversificación, crecieron menos y apenas avanzaron en el nivel de créditos sobre PIB.

Lo más importante es que ese fracaso no fue fortuito. Más bien parece haber sido una consecuencia directa del Neoliberalismo. Por ejemplo, fueron la apertura de la cuenta capital y el desmantelamiento de las intervenciones públicas en la banca, dos elementos que incrementaron las crisis financieras y su severidad. Otro ejemplo es que como se relegó el desarrollo, disminuyó la diversificación de la mayoría de los países. Por tanto América Latina, lejos de acercarse, se distanció de la sofisticación de las exportaciones que, según la teoría, tiende a favorecer la profundidad financiera. Lo peor es que la liberalización en la región fue incapaz de potenciar los elementos que esperaban hasta los más escépticos del Neoliberalismo. Un ejemplo clásico es la estabilidad macroeconómica, la cual se ha alcanzado en la mayoría de los países sólo en el nuevo milenio.

No debe obviarse tampoco que la liberalización financiera fue tan acelerada que mientras a inicios de la década de 1990 la región era la menos liberalizada a fines de la misma contaba con una desreglamentación comparable a la de países desarrollados (BID y BM, 2007). No en balde, en esos años se produce una auténtica oleada de crisis financieras, muchas de ellas afectando severamente a la banca.

El desmantelamiento de la banca pública y el consecuente resurgir de la privada ha arrojado resultados magros en tanto las tasas de interés han disminuido muy lentamente y el financiamiento sigue siendo costoso.

Asimismo, los plazos de los créditos también mejoran a un ritmo insuficiente. En adición, la banca privada mantiene elevados vínculos con los principales sectores de los países y aunque la inclusión financiera de las capas más pobres y de las PYMES aumenta, sigue siendo insuficiente y los avances podrían ser más rápidos.

Ahora bien, a partir de los 2000 se produce un claro repunte en magnitud y diversidad del crédito bancario. Entre los determinantes puede citarse la mejora del crecimiento económico, el aumento de la renta per cápita, la estabilidad política y macroeconómica, la gestión de los gobiernos (aunque persiste la corrupción) y el mejorado clima de negocios. Es importante destacar que las variables económicas han sido notablemente impulsadas por un acontecimiento no visto desde la Gran Depresión: el auge generalizado de los productos básicos. Con anterioridad, se producía un alza del petróleo, pero otros productos primarios permanecían estancados. Además este periodo se ha prolongado durante más de una década, lo cual también es muy inusual. Por tanto, puede hablarse de una coyuntura excepcional como principal elemento tras el boom económico y el despertar de los servicios financieros. En esto, ni la liberalización ni las intervenciones han sido un factor.

No obstante, no se debe obviar el papel de las autoridades en las mejoras de otros determinantes del desarrollo bancario. En la estabilidad financiera han sido clave las adecuaciones en la regulación bancaria a partir de la segunda mitad de los 90. Entre los principales avances en este sentido puede citarse:

- Paulatina implementación de las normas de Basilea II primero y Basilea III después.
- Implementación de normas más apegadas a la realidad latinoamericana. Por ejemplo, algunas han desestimulado la dolarización de los depósitos, un elemento de vulnerabilidad que en las últimas décadas había persistido.
- Se han fortalecido las normativas legales que fomentan la confianza en los mercados (derechos de acreedores, fondos de garantías, etc.).

Los gobiernos también han acumulado reservas internacionales con las divisas procedentes del comercio y de la inversión, han controlado sustancialmente la inflación, han diversificado los vínculos económicos y han aplicado políticas tendentes a mejorar la inclusión financiera. En esto último, aunque el “mercado” puede determinar avances, la “intromisión” estatal puede acelerarlos significativamente como se verá más adelante cuando se analice a Brasil.

Ahora bien, analizando el comportamiento de la región, es importante destacar que la mayor tasa de incremento promedio interanual del crédito real (a precios de 1998) la estampó Venezuela con casi 19%, siguiéndole Brasil con 12,5% y ningún otro país de la muestra alcanzó 10%. Lo más importante es que Brasil experimentó los valores más estables ya que su coeficiente de variación fue mucho más favorable que el del resto.

### **Crecimiento porcentual anual del crédito (enero 2003 a diciembre 2013)**

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	ECUADOR	MÉXICO	URUGUAY	VENEZUELA
Media	6,66	12,53	8,29	8,21	8,45	4,76	-1,92	18,84
Mediana	6,29	12,67	10,06	10,08	10,46	5,57	4,08	17,55
Valor máximo	30,96	26,55	16,16	19,29	24,32	14,10	43,02	69,88
Valor mínimo	-18,62	-9,57	-100,00	-13,78	-20,26	-5,17	-40,97	-26,49
Desviación Estándar	10,69	7,30	10,54	6,14	9,02	4,68	17,85	24,01
Coefficiente de variación	1,61	0,58	1,27	0,75	1,07	0,98		1,27

Fuente: Elaborada mediante cálculos del autor con datos de (BID, 2014).

La evolución del crédito en Brasil no debe explicarse por la magnitud de su economía. En primer lugar, México (la segunda economía regional) y Argentina (la tercera), reportaron ritmos de expansión de los préstamos muy decepcionantes. Si bien México evidenció una relativa estabilidad en el crecimiento del crédito, Argentina tuvo, por mucho, la peor de la muestra. Lo más interesante es que Argentina fue la de mayor dinamismo del PIB entre 2003<sup>64</sup> y 2013<sup>65</sup>, por lo que cabría esperarse una evolución del crédito más favorable y no fue así.

Un elemento que tiene incidencia en la tasa de crecimiento promedio del crédito es el nivel alcanzado por la relación préstamo sobre PIB. En los países que ya alcanzaron una cobertura muy elevada, pueden esperarse menores tasas de crecimiento del crédito ya que cuentan un nivel de provisión de servicios muy favorable (en cantidad y calidad) a los diferentes destinatarios de la sociedad. Como ya se apuntó, Chile y Brasil lideran en cuanto a cobertura de los créditos y son de las economías más desarrolladas de la región, si a esto sumamos que su crecimiento económico no fue de los más destacados dentro del grupo, cabría esperarse un menor repunte del crédito, algo que no aconteció en Brasil.

Si bien la profundidad financiera podría determinar una menor expansión del crédito, generalmente favorece de un modo notable su estabilidad. Teniendo en cuenta que Brasil y Chile, a los que podría añadirse Colombia tienen los mayores niveles de provisión de los servicios bancarios, resultan muy llamativas sus diferencias. Si bien el primero y el tercero fueron los más estables, Chile fue uno de los que mayor dispersión evidenció

Es importante destacar que en México cuenta con una irrisoria cobertura de créditos y, aun así, la tasa de crecimiento del financiamiento fue muy baja. Esto se explica, sólo parcialmente, por el hecho de que su PIB fue el que menos se expandió durante el periodo. Brasil fue la otra que menor ritmo de avance en su actividad tuvo y, sin embargo, mostró una positiva evolución en el préstamo.

Para complementar el análisis de la penetración de los servicios bancarios, se procedió al análisis de otras estadísticas que complementan los criterios

<sup>64</sup> En Argentina no debe obviarse la muy turbulenta situación financiera que ha afrontado con el tema de su deuda con acreedores extranjeros en varios momentos, lo cual la ha perjudicado notablemente.

<sup>65</sup> Según cifras de CEPAL, 2014.

emitidos. Estas variables serían: Depositantes en bancos comerciales por cada 1000 adultos, Oficinas bancarias por cada 100 000 adultos, Cajeros automáticos por cada 100 000 adultos, Prestatarios de bancos comerciales por cada 1000 adultos y Firms empleando bancos para financiarse como por ciento del total<sup>66</sup>. En general, las principales economías regionales no están muy por detrás de otras emergentes de distintas latitudes en por ciento de firmas empleando bancos para financiarse e, incluso, varias estarían en mejor posición. Sin embargo, siempre debe considerarse que en países desarrollados se alcanzan niveles de casi cobertura total en los 5 aspectos considerados<sup>67</sup>. Aunque existen fuertes diferencias entre países y ninguno presenta buenos resultados en las 5 variables, Brasil y Chile claramente lideran en la región.

### **Anatomía de la singularidad de Brasil.**

Es importante destacar que en la década de los 80 Brasil aplicó algunas medidas liberalizadoras en el sector bancario. Entre ellas puede citarse la eliminación de los controles de tasas de interés, la creación de bancos múltiples (pueden hacer de banca comercial y de inversión), se permitió la entrada de nuevos bancos y se redujo notablemente la presencia de la banca pública. No obstante, desde la etapa de la ISI hasta el presente Brasil ha aplicado ampliamente el intervencionismo estatal en la banca. Los resultados fueron muy limitados en materia de profundización financiera y comparable a los de las naciones que liberalizaron de un modo más radical en los 70, los 80 y los 90. Es decir, Brasil fue otro ejemplo de fracaso, lo cual respalda la idea de que los magros indicadores en América Latina no tenían mucho que ver con la cercanía o no al mercado del modo de entender las finanzas.

Incluso, a pesar de las intervenciones, el país experimentó una disminución paulatina y marcada de la diversificación productiva, con la manufactura representando una parte cada vez menor del PIB. Más preocupante aún es que la tasa de inversión del país fue de las más elevadas entre los 70 y los 80, pero desde los primeros años de los 90 ha sido una de las menores de la región. Sólo a partir de mediados de los 2000 se ha observado una cierta recuperación, aunque ronda sólo un 18% del PIB.

Ciertamente, la década de los 90 fue de las más complejas en la historia bancaria del país. Si bien el Plan Real logró desterrar la inflación galopante, destapó la debilidad de varias instituciones de crédito importantes que durante años habían obtenido elevadas ganancias inflacionarias y ante la caída del Banco Económico, las autoridades iniciaron una serie de reformas regulatorias. El fortalecimiento de las normas fue tal que un estudio comparativo sobre 6 países latinoamericanos y 7 asiáticos entre 1999 y 2003, determinó que la regulación y supervisión de Brasil era de las más estrictas. Los países implicados eran importantes economías emergentes y, en el caso de los latinoamericanos, estaban los principales, con la excepción de Colombia.

---

<sup>66</sup> Todos los datos consultados provienen de BM, 2014.

<sup>67</sup> Los datos provienen del Banco Mundial y muchos países desarrollados no cuentan estadísticas en esa base de datos en algunos indicadores. Debido a esto, y a que la búsqueda en fuentes nacionales podría quedar sesgada por diferencias metodológicas, se decidió omitirlos.

Mientras el índice de regulación agregado de Brasil era el segundo mayor; el índice general de supervisión lideraba la muestra (Stallings, 2006).

Sin embargo, la banca enfrentaba vulnerabilidades imposibles de superar a través de normas o esfuerzos individuales de las entidades. En consecuencia, más importante aún fueron los programas de reestructuración de bancos privados (PROER), los estatales (PROES) y los federales (PROEF). Los resultados de estas medidas y programas aplicados entre 1994 y 2002 pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. El sistema fue saneado y fortalecido. A esto contribuyó el fin de la inflación, al determinar una muy superior estabilidad macroeconómica.
2. Se fueron alineando las normas brasileñas a las internacionales. No obstante, también se instrumentaron medidas muy apegadas a la realidad específica del país.
3. Se estimularon las fusiones y adquisiciones. Por tanto, se produjo una superior concentración del negocio pero el peligro de prácticas monopólicas es bajo debido a la fuerte presencia de la banca pública.
4. Hubo una cierta liberalización del negocio, en tanto la banca privada fue mayor y con ello los préstamos otorgados bajo criterios de mercado. Esta realidad fue atenuada con el fortalecimiento de las regulaciones.
5. Con la fuerte reducción de bancos estatales, disminuyó considerablemente el número de sucursales bancarias y del financiamiento en los estados principalmente en regiones atrasadas. La banca estatal era la que garantizaba buena parte del microcrédito y otros financiamientos blandos. Sin embargo, es importante destacar que los correspondientes bancarios<sup>68</sup> mitigan ese adverso impacto.
6. Se efectuó una importante privatización-extranjerización del sistema.
7. Aunque es justo destacar que la banca pública siguió siendo relevante y dejó de precisar del rescate de las autoridades<sup>69</sup>; en su manejo fueron crecientes los criterios de eficiencia operacional en detrimento de los de impacto económico–social.

En general, los elementos positivos de las transformaciones fueron superiores a los negativos y esta apreciación se justifica, sobre todo, por el fortalecimiento del sistema. Por muchas bondades que presente una banca, si esta no es sólida, los riesgos son enormes. El país no sucumbió a la oleada de severas crisis bancarias que sacudió a la región<sup>70</sup>. Asimismo, todo formó parte de un

---

<sup>68</sup> Son oficinas de representación de bancos con funciones y alcances más limitados que las sucursales.

<sup>69</sup> Es cierto que el BNDES recibe recursos públicos, pero no ha sido producto de insuficiencias operativas o en su gestión. En realidad, esto ha sido parte de políticas públicas para brindar financiamiento a la economía.

<sup>70</sup> La crisis financiera de 1998 y 1999 sólo tuvo un leve impacto sobre el saldo de crédito real. Algunos autores establecen que con la caída del Banco Económico hubo una crisis bancaria.



proceso coherente donde la flexibilidad, la receptividad y el interés nacional jugaron un gran papel. Muy importante es que no hubo las grandes afectaciones para los clientes gracias a que las autoridades brasileñas actuaron muy proactivamente. En adición, se mantuvieron en un elevado nivel (aunque inferior a épocas anteriores) las intervenciones estatales. Puede decirse que con las transformaciones de la década de 1990 e inicios de los 2000, Brasil cimentó la solidez real de su banca, fortaleció sus regulaciones y garantizó su estabilidad macroeconómica, tres elementos necesarios para un despegue saludable de los bancos.

Ahora bien, hasta este momento (inicios de los 2000) el sistema bancario brasileño era tan limitado como el de la mayoría de los países latinoamericanos, como puede apreciarse en el Gráfico 1. El despegue se inicia sólo a partir de 2003. En este sentido es importante destacar que desde ese momento hasta la actualidad, Brasil ha mostrado acelerados avances en varios de los elementos que favorecen el desarrollo financiero.

Por ejemplo, las autoridades han continuado fortaleciendo las regulaciones y muestra de ello es que el país es de los líderes globales en la implementación de Basilea III. En adición, Brasil experimentó elevado crecimiento económico hasta 2007 (aunque a partir de 2010 se aprecia una amplia desaceleración), el ingreso per cápita en dólares corrientes más que se triplicó entre 2003 y 2012 y el clima de negocios fue mejorando, en buena medida se garantizó la estabilidad macroeconómica (a pesar de cierto repunte inflacionario y de las fluctuaciones cambiarias), se han producido mejoras educativas (que contribuyen a la cultura financiera del país), la pobreza ha disminuido notablemente (aunque no tanto la desigualdad), se han introducido las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, ha habido estabilidad financiera y puede hablarse de un fortalecimiento institucional.

En el lado negativo, persisten los elevados niveles de corrupción (lo cual relativiza la mejora institucional) y la economía se ha reprimarizado (recordar que a mayor exportación de manufacturas puede esperarse mayor penetración de la banca). No obstante, Brasil es una de las economías que menores niveles presentan en esto último, sólo superada por México. Incluso, si se considera que buena parte de la exportación de manufacturas de México se corresponde a la maquila y que parte de las exportaciones de productos básicos de Brasil presentan o evidencian un elevado nivel de industrialización de su tejido productivo, este último está claramente en una mejor posición que México.

Es importante destacar que los elementos positivos y negativos han sido comunes en la mayoría de los países latinoamericanos, aunque existen, lógicamente, diferencias en cuanto la magnitud de esas mejoras o dificultades. En ese sentido, Chile, como ya se apuntó, marca la gran diferencia en tanto cumple con todos los factores positivos en un grado superior al resto (por norma) y la corrupción es mucho menor.

Ahora bien fuera de estos elementos relativamente comunes, Brasil es una de las economías regionales de menor crecimiento económico durante este

---

Sin embargo, aún así ese evento en nada puede compararse con los severos episodios que sucedieron en el resto de la región.

periodo reciente (incluso antes de la crisis). Es la de menor apertura comercial como porcentaje del PIB y no debe obviarse que este es otro elemento importante que favorece la proliferación de la banca. Lo peor es que desde 2003 hasta el presente no se ha producido una mejora de ese indicador.

Otro elemento muy desfavorable en Brasil son las elevadas tasas de interés del crédito libre, siendo de las mayores en la región. Si se toma en cuenta que actualmente el crédito libre es sobre dos tercios del total y su tasa promedio cerró 2012 en 28,1%<sup>71</sup>, puede advertirse la magnitud de esta adversidad. No obstante, el crédito dirigido permite garantizar los principales objetivos del país y alivia notablemente el costo del crédito. Otra implicación positiva es que las tasas pasivas también son elevadas, situación que indudablemente favorece el ahorro financiero en el país. Esto es importante ya que la insuficiencia de ahorro financiero interno ha sido históricamente un problema en América Latina. Varios autores neoliberales consideran que el crédito dirigido es uno de los que provoca el encarecimiento de los libres, ya que los bancos tienen que “compensar” la no obtención de los beneficios esperados en los préstamos direccionados encareciendo los libres. Esto puede ser muy cierto, pero lo que sí está claro que es una política que no se puede retirar bruscamente ya que muchos sectores importantes del país, como el agrícola y el habitacional, se verían muy afectados<sup>72</sup>.

En fin, que el análisis de los mencionados elementos que en teoría deben favorecer la expansión de la banca, no justifica el muy superior dinamismo del crédito en Brasil a partir de 2003. Entonces, ¿Qué es lo que está marcando la diferencia en Brasil? Indudablemente lo que más distingue a Brasil del resto de América Latina continúa siendo la aplicación de numerosas intervenciones, las cuales en el pasado fracasaron, pero ahora son aplicadas de un modo diferente. En aquellos tiempos no contribuía a la inclusión financiera (el mejorar la condición de los pobres nunca fue un objetivo de las autoridades), se privilegiaban objetivos estratégicos pero se descuidaban otros igualmente importantes<sup>73</sup>, se garantizó créditos dirigidos a sectores que no lo necesitaban en tanto podían financiarse en condiciones de mercado. Lo más importante es que fueron aplicadas bajo incumplimientos generalizados de los determinantes del crédito. Pero este último escenario ha cambiado dramáticamente.

Esas intervenciones garantizaron que, durante la crisis, el saldo de crédito del sistema bancario brasileño no disminuyera acuciadamente. Nótese que el saldo de créditos públicos venía aumentando a tasas inferiores al 20% anual y cuando la crisis global generó tensiones globales a inicios de 2008, se alcanzó 40%<sup>74</sup>. Lo más interesante es que el salto público antecedió al desplome privado, lo cual revela un comportamiento proactivo de las autoridades.

---

<sup>71</sup> Ambos datos provienen del BCB, 2014.

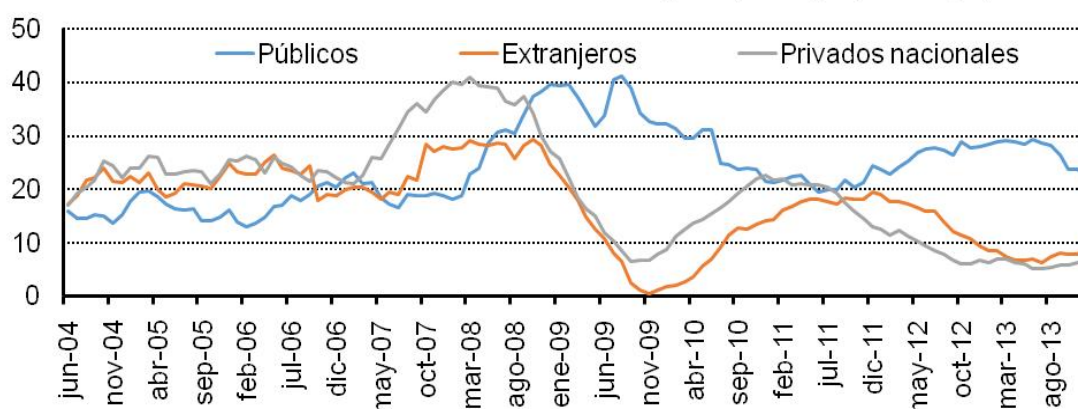
<sup>72</sup> Entre los que defienden la eliminación del crédito dirigido están Costa y Lundberg, 2004, Costa y Nakane, 2005 y principalmente Arida, 2005. Sin embargo, no se da respuesta a la interrogante de cómo hacerlo, como mitigar los efectos indeseados o con cuanta celeridad podría realizarse. En el caso de Arida, este reconoce que habría un impacto negativo inicial.

<sup>73</sup> Por ejemplo, a inicios de la dictadura se aplicaron carteras obligatorias para que los créditos al sector estuviesen acordes a su magnitud en el PIB. Sin embargo, esta política perjudicó al comercio interior, por ejemplo (McKinnon, 1983)

<sup>74</sup> Cifras obtenidas mediante cálculos del autor con datos de BCB, 2014.

Asimismo es destacable que desde la crisis, la banca pública ha actuado de un modo contracíclico en todo momento.

Gráfico 2. Crecimiento del saldo de crédito por tipo de propiedad (%)



Fuente: Elaborado por el autor con datos de BCB, 2014.

Entre las medidas concretas (solo entre septiembre de 2008 y 2010) está la liberación anticipada de créditos para la agricultura por parte del Banco de Brasil (BB), la reducción hasta 40% de los requisitos de encaje a cambio de que bancos grandes compren carteras de entidades en problemas, se redujo el encaje sobre depósitos a la vista, se ofrecieron 6 900 millones de dólares para las PYMES y la industria automotriz, se elevó de 7 000 a 25 000 reales el límite de la Caixa Económica Federal (CEF) para la compra de materiales de la construcción, se liberó una línea de crédito para personas naturales por 2 000 millones de reales para la compra de electrodomésticos, muebles y materiales de la construcción, se instituyó una fuente adicional para el Banco de Desarrollo (BNDES) por 100 000 millones de reales para créditos a largo plazo y también se amplió el límite de gasto por tarjeta BNDES de 500 000 a 1 000 000 de reales, entre otras medidas (Ferraro, 2011).

La banca privada, por su parte, siguió su patrón histórico en tiempos de crisis y disminuyó la tasa de crecimiento de sus préstamos. Es importante destacar que esto no se explica por un supuesto empeoramiento de su situación durante la crisis. Téngase en cuenta que los bancos privados presentan elevados índices de Basilea, muy bajos niveles de morosidad y presentan una elevada concentración en clientes de bajo riesgo. Por tanto, se redujo su dinamismo debido al histórico y lógico temor de esas instituciones en etapas de conmoción. Aquí no debe obviarse que incluso autores neoliberales y el FMI han señalado la importancia de que la banca sea contracíclica. Sin embargo, si toda la banca es privada, como desean los defensores del neoliberalismo, ¿Cómo lograr que esta efectivamente conceda más préstamos en tiempos de crisis? Recordar que incluso la banca en países desarrollados redujo sus créditos durante la actual conmoción global.

Como puede apreciarse, de no existir las intervenciones, el país no hubiese podido implementar tan rápidas respuestas a la crisis financiera global. En este sentido hay que resaltar que se tuvo en cuenta los sectores vulnerables como la agricultura, las PYMES y los pobres (los programas de construcción de viviendas están dirigidos a ellos).

Entre 2003 y 2013, el crédito a los hogares y el inmobiliario fueron más dinámicos que el crédito total, en tanto el peor dinamismo lo experimentó la industria y este fue un factor que contribuyó a la disminución de la manufactura dentro del PIB brasileño. Aunque, este sector es en gran medida financiado por BNDES en condiciones favorables, Brasil presentó en 2012 una participación de la manufactura de las menores en la región. No en balde muy recientemente han proliferado las iniciativas de apoyo a las empresas en materia de innovación y la consolidación de mercados, por ejemplo.

Los créditos agrícolas también tuvieron un inferior dinamismo en los últimos años, aunque a partir de 2012 hubo un fuerte repunte. Aun así, dados los elevados precios de esos productos, el sector dispone de mayores recursos propios para financiarse. En adición, su financiamiento es en un alto porcentaje dirigido.

Lo más importante es que, en valores absolutos, todos los destinos han aumentado notablemente los créditos recibidos, lo que sucede es que unos a un menor ritmo que otros. Además, las políticas de inclusión financiera, apoyo a las PYMES, a pequeños productores (formales e informales) y a la construcción de vivienda para personas de baja renta se han disparado a través de programas como Minha Casa Minha Vida (MCMV), el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO), Agroamigo, Crediamigo y el impulso del PRONAF. Muy importante es señalar que estos, en general, presentan muy bajos niveles de morosidad incluso en medio de la crisis global y el empeoramiento de la situación interna. Esto muestra que cuando se “controlan” las condiciones de financiamiento (haciéndolas más favorables) a las personas y negocios de baja renta, estos pueden cumplir sus compromisos. Recordar que uno de los grandes detonantes de la crisis hipotecaria en Estados Unidos fue precisamente el alza de las tasas de interés. No obstante, es importante destacar que aunque los programas han tenido éxitos incuestionables, están lejos de cubrir al universo de clientes potenciales en cada segmento a los que están destinados.

Con respecto a BNDES, es importante destacar que es clave en la inversión al punto de que garantiza más de 70% del crédito de largo plazo en el país. No obstante, según autores y organizaciones internacionales como la OCDE (2013) su actuación estaría lastrando la formación de un mercado de financiamiento de largo plazo en el país. En este sentido, la pregunta sería que sucedería si se eliminase ese 70% de créditos a largo plazo que proporciona BNDES, en un país con una tasa de inversión de menos de 20% a lo largo de varios años. En el ilusorio caso de que las entidades privadas pudieran suplir ese vacío en corto tiempo, estas no proporcionarían esos fondos bajo un interés de menos de 6% como lo hace actualmente el BNDES<sup>75</sup>. Además, si bien esta entidad se ha concentrado, históricamente, en la gran empresa; desde 2011 hasta 2014 ha reducido de tres cuartos a 60% esa vinculación, es decir el ente está apoyando más a PYMES. Difícilmente eso lo haga la banca privada, al menos en el mediano plazo.

En el aumento de los servicios bancarios y la profundidad financiera han desempeñado un papel importante las políticas sociales, no propiamente

---

<sup>75</sup> Según las cifras del BCB, 2014.

crediticias, de los gobiernos de izquierda. Por ejemplo a través de Bolsa Familia (un programa de transferencias fiscales) fueron beneficiadas más de 57,75 millones de personas en 2013 (29% de la población) a través de una tarjeta de la CEF (CEPAL, 2014a). Esto fomenta, indudablemente, la cultura financiera.

Esta exposición ha evidenciado el papel de las intervenciones en el crecimiento del crédito en Brasil. También se ha reflejado como a partir de los 2000 el país ha aplicado las intervenciones con un carácter más inclusivo: vivienda para familias de baja renta, financiamiento para PYMES, pequeños productores individuales. Es decir, se ha llegado a segmentos que históricamente estuvieron relegados y esto ha marcado una diferencia sustancial con el modo en que se aplicaron las intervenciones en épocas anteriores. En adición, esta "intromisión" estatal se ha producido en un entorno y condiciones mucho más favorables (estabilidad, crecimiento, etc.) que en épocas pasadas. Es decir, en la actualidad se aplican mejor las intervenciones y bajo indiscutiblemente superiores condiciones. Incluso, este mejor entorno ha provocado una mayor contribución de la banca privada (aunque inferior al de la pública) a la profundización financiera, la cual cada vez más alarga sus plazos, reduce el costo de su financiamiento libre y se involucra con clientes que antes desechaba.

### **Consideraciones finales**

El desarrollo bancario dista mucho de alcanzar niveles adecuados en la mayoría de los países latinoamericanos. Ese ha sido un problema histórico de la región al menos en las últimas cincodécadas y durante largo tiempo ni las políticas intervencionistas ni la liberalización fueron capaces de solucionarlo. Sin embargo, las insuficiencias fueron un producto de la adversa situación en que se encontraba la región.

Esa situación cambió a inicios del actual milenio, pero continúan las insuficiencias y sólo Chile y Panamá presentan niveles adecuados de provisión de créditos. Sin embargo, dados los incuestionables resultados recientes de las políticas intervencionistas en el sector bancario de Brasil y muy inferior ritmo de avance de los países abiertamente liberalizados incluso cumpliéndose más que nunca los prerrequisitos para el despegue bancario (entre 2003 y 2013), sería importante una reconsideración de estas medidas en la región. Asimismo, las políticas liberalizadoras en el sector en América Latina impiden el tratamiento diferenciado de sectores y han fracasado en el fomento de una industria nacional. Aunque algunos países como México presentan un desarrollo industrial, este consiste, en gran medida, en maquila y en adición existe una marcada transnacionalización. Si bien estos últimos elementos no se han demostrado en este trabajo, son realidades incuestionables.

Por tanto, la región precisa del diseño de políticas de crédito más apegadas a las necesidades económicas presentes y futuras de los países y no a los dictados del mercado. Téngase en cuenta que los créditos dirigidos han sido fundamentales en los avances en la mitigación de los problemas de vivienda en Brasil y esa política ha demostrado su sustentabilidad. Los créditos blandos también han contribuido a la elevada competitividad de la agricultura brasileña

y aunque esto último tampoco se ha demostrado en este artículo es una realidad incuestionable para el caso de los principales rubros exportados por el país. En general, tras buena parte de los éxitos de Brasil en materia productiva, ciencia y tecnología, combate a la pobreza y fomento de las PYMES está el crédito dirigido, una de las intervenciones más criticadas por el neoliberalismo. Por último, las políticas intervencionistas sirvieron para mitigar los impactos de la crisis y garantizaron la estabilidad en la oferta de créditos en Brasil.

En general, la crítica neoliberal al intervencionismo financiero lo desechó de plano, sin profundizar en los elementos que hicieron inefectivas esas políticas en el pasado, ya sean de entorno o de implementación de las mismas. Sin embargo, en un contexto favorable y aplicadas de un modo más inclusivo y eficiente, al menos en Brasil han demostrado ser efectivas. Curiosamente, aunque esto tampoco se ha tratado en el presente trabajo, cuando analizaron los sonados fracasos de las políticas neoliberales en el sector durante las décadas de 1980 y 1990, recurrentemente apuntaron al modo en que se aplicaron esas recetas y evitaron rechazarla de plano, como sucedió con el intervencionismo.

## Bibliografía

- Arida, P. (2005). *Mecanismos compulsórios e mercado de capitais: propostas de política econômica*. Obtenido de Mercado de capitais e crescimento econômico: lições internacionais, desafios brasileiros. <http://www.iepecdg.com.br/uploads/texto/TPD8IEPE.pdf>
- Baltagi, B., Demitriades, P., & Hook, S. (April de 2007). *Financial Development, Openness and Institutions; evidence from Panel Data*. Obtenido de Paper presented at the Conference on New Perspectives on Financial Globalization, IMF. <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/finglo/btpdsl.pdf>
- BCB (2014). *Sistema Gerenciador de Séries Temporais*. <https://www3.bcb.gov.br/sqspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>
- BID (2014). Latin American and Caribbean Macro Watch Data Tool. Obtenido de <http://www.iadb.org/en/research-and-data/latin-american-and-caribbean-macro-watch,8633.html>
- BID, & BM. (2007). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Obtenido de Ediciones Mayol. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6642/38780.pdf?sequence=5>
- BM (julio de 2014). *World Development Indicators*. Obtenido de [http://databank.worldbank.org/data/download/WDI\\_excel.zip](http://databank.worldbank.org/data/download/WDI_excel.zip)
- CEPAL (2014). *Datos estadísticos*. [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)
- Costa, A. C., & Lundberg, E. (diciembre de 2004). *Direcionamento de crédito no Brasil: uma avaliação das aplicações obrigatórias em crédito rural e habitacional*. Obtenido de Economía Bancária e Crédito: avaliação de 5 anos do Projeto Juros e Spread Bancário. <http://www.bcb.gov.br/pec/semecobancred2004/port/paperv.pdf>

- Costa, A. C. y Nakane, M. (2005). *Crédito direcionado e custo das operações de crédito livre: uma avaliação do subsídio cruzado do crédito imobiliário e rural no Brasil*. Obtenido de Relatório de Economia Bancária e Crédito. [http://www.bcb.gov.br/Pec/spread/port/rel\\_econ\\_ban\\_cred.pdf](http://www.bcb.gov.br/Pec/spread/port/rel_econ_ban_cred.pdf)
- D'Erasmus, P. N. (abril de 2013). *Access to credit and the size of the formal sector in Brazil*. Obtenido de Inter-American Development Bank. Research Department, IDB-WP-404. <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4545/Access%20to%20Credit%20and%20the%20Size%20of%20the%20Formal%20Sector%20in%20Brazil.pdf;jsessionid=F43FA51764E74A6CDB1652C66D109CF7?sequence=1>
- Detragiache, E. y Gupta, P. Tressel, T. (2005). *Finance in Lower Income Countries: An Empirical Exploration*. Obtenido de IMF Working Paper No. 05/167. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05167.pdf>
- Dutta, N. y Mukherjee, D. (January de 2012). *Is culture a determinant of financial development*. Obtenido de Munich Personal RePEc Archive Paper No. 35867. [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/35867/1/Is\\_Culture\\_a\\_Determinant\\_of\\_Financial\\_Development.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/35867/1/Is_Culture_a_Determinant_of_Financial_Development.pdf)
- Ferraro, C. (diciembre de 2011). *Apoyando a las pymes Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. Obtenido de CEPAL-AECID. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/45410/LCR.2180.pdf>
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Obtenido de Harvard University Press.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). *Government Ownership of Banks*. Obtenido de Journal of Finance, Vol. 57, No. 1, pp. 265-301. <http://faculty-research.edhec.com/mailling/drd/flds/governmentownershipofbanks.pdf>
- McKinnon, R. (1973). *Dinero y capital en el desarrollo económico*. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos 1983.
- Roubini, N. y Sala-i-Martin, X. (octubre de 1991). *Financial development, the trade regime, and economic growth*. Obtenido de NBER Working Paper No. 3876: [http://www.nber.org/papers/w3876.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w3876.pdf?new_window=1)
- Spatafora, N., & Luca, O. (mayo de 2012). *Capital Inflows, Financial Development, and Domestic Investment; Determinants and Inter-Relationship*. Obtenido de IMF Working Paper WP/12/120. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12120.pdf>
- Stallings, B. (2006). *Financiamiento para el desarrollo: América Latina desde una perspectiva comparada*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/27230/lcg2316e.pdf>.
- Yongfu, H. (2010). *Determinants of Financial Development*. Obtenido de Palgrave Macmillan. <http://www.oapen.org/download?type=document&docid=392749>

# 9

## **Transformaciones económicas y sociales en Bolivia. Un referente para los procesos de cambio en América Latina.**

**Msc. José Ángel Pérez García**  
**Investigador del CIEM**

### **RESUMEN**

En el período 2006-2013, que corresponde al gobierno presidido por Evo Morales, Bolivia ha registrado niveles de crecimiento económico y avances en la dimensión social jamás visto en ese país. La nacionalización de los principales recursos naturales junto a una mejor participación del Estado en su administración y distribución social son dos de los ejes claves de esos éxitos, que se ven respaldados por un alto nivel de estabilidad política y una significativa visibilización internacional en el área de los derechos de la Pachamama y el desarrollo humano, dos aspectos en los que Bolivia ha alcanzado un significativo protagonismo en las relaciones externas.

### **ABSTRACT**

In the period 2006-2013, corresponding to the government headed by Evo Morales, Bolivia reported levels of economic growth and progress in the social dimension never seen in this country. The nationalization of the main natural resources with greater participation of the state in social administration and distribution are two of the key axes of these successes, which are supported by a high level of political stability and significant international visibility of the area of the rights of Mother Earth and human development, two areas in which Bolivia has reached a significant role in external relations.

Los pueblos y Nuevos Movimientos Sociales (NMS) en Latinoamérica y el Caribe llegan al bicentenario de su independencia asumiendo distintos grados de rebeldía, cuestionando la viabilidad del capitalismo y adversando a distintas velocidades y profundidades al modelo neoliberal de acumulación.

Empiezan a cuestionar la hegemonía imperialista, arriban a los gobiernos, defienden sus respectivos procesos políticos frente a la contrarrevolución, producen gobernabilidad revolucionaria, crean estructuras para romper gradualmente el orden neocolonial heredado del siglo XX y se integran (ALBA), pero al mismo tiempo no se han desacoplado sustancialmente de la estructuralidad burguesa, entendida como la democracia burguesa representativa, el Estado democrático burgués y la economía de mercado, “ni han roto definitivamente las ataduras neoliberales” (Regalado, 2011).



Eso conduce a varios analistas de la realidad latinoamericana actual desde posiciones de izquierda a asumir distintos patrones de análisis.

Uno de esos analistas, Claudio Katz (2012), plantea que “Venezuela, Bolivia y Ecuador llevan adelante gobiernos nacionalistas radicales, en tanto Argentina, Brasil y Uruguay escenifican gobiernos centroizquierdistas”.

Roberto Regalado, politólogo y analista cubano, opina “que las reformas sociales y políticas que se realizan en esos países tienen lugar dentro del sistema capitalista y dentro de una democracia burguesa que, no obstante los indiscutibles logros y méritos de Chávez, Evo y Correa, no se ha podido desatar por completo de las ataduras neoliberales. En el caso de los gobiernos de Brasil y Uruguay, no obstante la distancia en el tiempo que los separa de las experiencias socialdemócratas europeo occidentales de las primeras seis décadas del siglo XX, ambos parecen tener de común con ellas haberse adentrado en un carril que no conduce, ni a la ruptura, ni al salto cualitativo del capitalismo a la emancipación social” (Regalado, 2011).

Atilio Borón, cuya obra académica es un referente en este y muchos otros temas sociales plantea que “en el entendido de que las condiciones objetivas y subjetivas -sobre todo las subjetivas- no están maduras del todo para hacer revoluciones profundas en el corto plazo en casi todos los países latinoamericanos actuales, algunas reformas asumen carácter revolucionario, pero no debemos identificar reforma con revolución. De hecho, se evidencia una dialéctica entre una y otra, pero me limito a precisar en este epígrafe que la reforma se mueve dentro de los marcos del sistema y aunque puede contribuir a alcanzar algunos cambios, no es el instrumento que conducirá un cambio antisistémico; la revolución sí” (Borón, 2008).

Reitera Borón, “Las reformas sirven para ir avanzando, si paralelamente los pueblos desarrollan las condiciones objetivas y subjetivas para el salto revolucionario” (Borón, 2008).

Hugo Moldiz (2013) en su libro América Latina y la tercera ola emancipatoria se refiere a tres caminos que están recorriendo los agentes del cambio en Latinoamérica y el Caribe en los últimos años en función de avanzar hacia modelos alternativos de relaciones de producción con capacidad para el desarrollo de las fuerzas productivas con apego a las condiciones endógenas de cada país. Esos son los casos de Cuba en el Caribe; Venezuela, Ecuador y Bolivia en la subregión andina y los países del Cono Sur (Brasil, Argentina y Uruguay), lo cual será más desarrollado hacia delante.

Moldiz escribe que “en América Latina hoy está tomado fuerza el paradigma del Buen Vivir o Vivir Bien que en realidad implica vivir a plenitud, el que ha sido incorporado en los textos constitucionales de Ecuador y Bolivia” (Moldiz, 2013).

Dice Moldiz que el eje central de ese paradigma es la naturaleza y no pocos intelectuales indígenas y autoridades del gobierno boliviano la presentan como diferencia con el socialismo y el capitalismo. Es decir, que mientras para el capitalismo la centralidad es la búsqueda incesante de lucro y para el socialismo el bienestar del ser humano, para el Buen Vivir la centralidad es la naturaleza (Moldiz, 2013).

El concepto de vivir bien capitalista -que lo es sólo para una élite mundial de alrededor del 20% de la población global- descansa sobre 1 700 millones de pobres (24,1% de la población mundial y 29,2% de la población que vive en países subdesarrollados) <sup>(76)</sup>, 870 millones de hambrientos <sup>(77)</sup>, 204 millones de trabajadores desempleados y 40% del empleo mundial informal <sup>(78)</sup> y eso lo hace injusto y potencialmente violento en lo social, e inviable e insostenible en lo político.

Mucho más equilibrado es el paradigma del Buen Vivir que implica la relación armoniosa entre los seres humanos y pone el núcleo central de las políticas de desarrollo en la calidad de vida de estos en estrecha relación de respeto al equilibrio de la naturaleza.

El autor opina que las respuestas de los pueblos latinoamericanos y caribeños frente a la crisis global capitalista son heterogéneas, pero al mismo tiempo se están conformando dos caminos. Uno por los Andes (Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia) que identifica como Proceso Revolucionario Bolivariano de Liberación (PRBL) en su segundo protagonismo (el primer protagonismo fue en el siglo XIX cuando las guerras de independencia del colonialismo español (Pérez, 2013) y el otro por el Cono Sur (Argentina, Brasil y Uruguay) que identifica -coincidiendo con otros académicos- como desarrollismo liberal burgués, porque los NMS no arribaron a los gobiernos, si bien los gobiernos progresistas toman distancia de algunas de las coordenadas del neoliberalismo en su dimensión social, no trascienden su esencia como modelo de acumulación, ni adversan a la oligarquía local, ni transnacional.

Pero más allá de los cuestionamientos que pudieran hacerse a cada uno de esas respuestas desde los pueblos, tanto la que transita por los Andes, como la transcurre por el Cono Sur latinoamericano, más allá de las diferencias conceptuales que se tengan, esos procesos por sí mismos, y por los impactos que han producido en Latinoamérica y en otras fuerzas revolucionarias y progresistas del mundo, rompieron el monopolio político de la derecha neoliberal, reabrieron el camino a gobiernos revolucionarios y progresistas (primero lo hicieron la Revolución Cubana en 1959 y la Revolución Popular Sandinista en 1979), cambiaron la correlación de fuerzas políticas en esa parte del mundo; y varios de ellos son protagonistas de la única experiencia de integración alternativa a nivel mundial, la ALBA.

El Estado Plurinacional de Bolivia(en lo adelante E. P. de Bolivia) es uno de ellos y el análisis de las transformaciones económicas políticas y sociales que tienen lugar en ese país desde 2006, cuando arribó al gobierno del presidente Evo Morales Ayma, es el eje articulador del presente trabajo.

---

<sup>76</sup>Según el Estado de la Población Mundial publicado por el PNUD en 2012, hay en el mundo 7 052 millones de personas, de los cuales 5 807 millones viven en los países subdesarrollados.

<sup>77</sup> Según la FAO en el Informe sobre Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, 870 millones de personas clasificaban como hambrientos en 2012.

<sup>78</sup> OIT. Informe sobre el Trabajo en el Mundo en 2012.

## **Bolivia en proceso de cambios**

En Bolivia los NMS fueron capaces de adversar a todos los gobiernos neoliberales al punto de derrocar a tres de ellos y desde que el presidente Evo Morales accedió al gobierno en 2005, han emprendido significativas transformaciones en las áreas políticas, económicas, sociales que hacen del proceso boliviano un punto de referencia a distintos niveles.

Para la izquierda marxista, el proceso boliviano significa una recreación del Materialismo Dialéctico e Histórico por la creatividad del mismo. Para la derecha significa una afrenta, en el entendido que jamás creyó que un indio sin calificación universitaria<sup>(79)</sup> pudiera presidir ese complejo país; así como una sorpresa para las instituciones orgánicas del sistema de Naciones Unidas como la CEPAL, el PNUD y hasta el FMI, por el crecimiento de la economía boliviana y los equilibrios macroeconómicos alcanzados -jamás vistos en ese país- en un contexto de crisis económica global capitalista de múltiples dimensiones (crisis económica, energética, ambiental, de tierra fértil y alimentario nutricional y crisis hídrica). Los avances en el combate a la pobreza y la inequidad que el país andino ha alcanzado en tiempo record, también suscitan admiración.

En lo económico, Bolivia ha registrado en el período 2006-2012 una tasa de crecimiento económico promedio anual de 4,8%, que contrasta con la tasa anual de crecimiento económico promedio alcanzada entre 1999 y 2005 que fue de 2,6% (Informe, 2012).

En lo social, Bolivia ha logrado que el crecimiento económico tenga un efecto arrastre desconocido para ese país en toda su historia. Eso se ha expresado en la reducción de la pobreza y la inequidad, brutal en el período neoliberal más agudo en ese país (1985-2005). Tal es así que en 2012 se estimó que habían salido de la pobreza (incluida la pobreza extrema) 1,3 millones de bolivianos (as) (Informe, 2012).

En lo político, Bolivia ha registrado un ciclo caracterizado por una gobernabilidad estable desconocida en esa nación, en el entendido que al arribo del presidente Morales a la presidencia se habían registrado en ese país más golpes de estado que años de república independiente.

Bajo la actual presidencia se ha aprobado una Constitución sumamente avanzada que ha puesto el énfasis en la multiculturalidad de ese país. Se han ampliado los derechos y deberes para todos los bolivianos (as), al punto de reconfigurar el Estado boliviano en Estado Plurinacional de Bolivia y en la dimensión ambiental el avance de esa carta magna se constata en reconocer a la naturaleza (Pachamama) como sujeto de derecho.

## **Economía boliviana 2006-2013**

El E.P. de Bolivia viene registrando un comportamiento económico muy favorable a pesar de los impactos de la crisis económica capitalista global. De hecho, Bolivia fue el país de Latinoamérica y el Caribe que mejor creció en

---

<sup>79</sup> Evo Morales no es el caso del "cholo" Toledo, un presidente de origen indio que tuvo Perú, que tenía calificación académica y una fidelidad a toda prueba a la corriente neoclásica de pensamiento burgués.

2009 (3,4%) en el peor momento de la crisis económica capitalista global y reiteró la dinámica de crecimiento en 2010 (4,2%), así como en 2011 y 2012 cuando estabilizó una tasa de expansión económica promedio superior 5% (CEPAL, 2012).

En 2013, cuando casi todos los países latinoamericanos observaron un escenario de desaceleración económica (entre ellos las tres grandes economías de esa subregión: Brasil, México y Argentina), el E. P. de Bolivia registró un crecimiento estimado en 6,4%, siendo uno de los pocos países cuya economía no se ha desacelerado en medio de la crisis económica global capitalista (CEPAL, 2013).

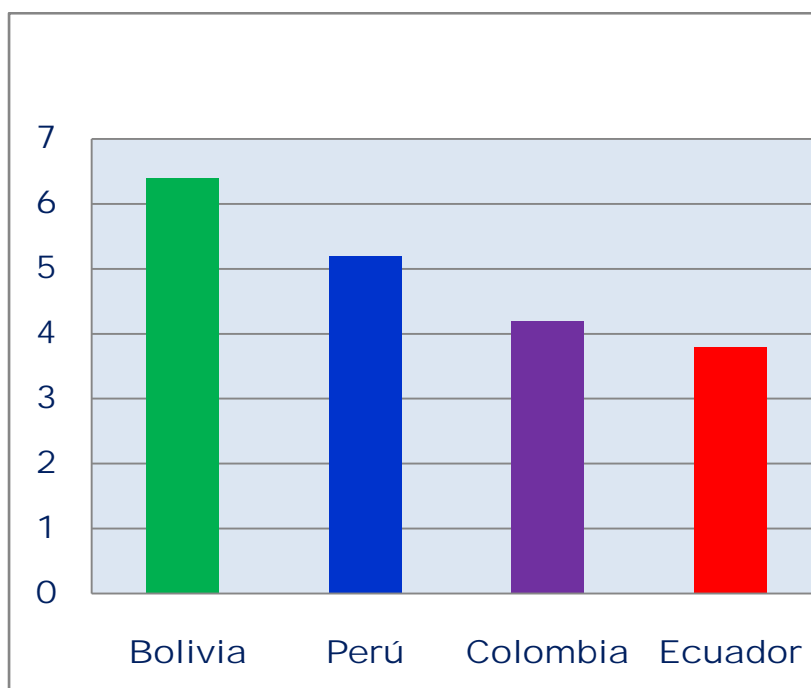
A nivel de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el E. P. de Bolivia ha sido la economía de mejor comportamiento en los últimos años (ver gráfico 1).

En la dimensión laboral, el gobierno del presidente Morales se ha propuesto dignificar la vida de los bolivianos (as), ha dotado al ciclo económico boliviano actual de un rasgo que estuvo ausente en el período neoliberal que vivió ese país cuando el crecimiento del PIB no arrastraba el empleo.

Ahora, el crecimiento del PIB tiene un efecto de arrastre sobre el empleo aún cuando la economía haya desacelerado su ritmo de crecimiento (ver gráfico 2) y eso contrasta también con uno de los nuevos rasgos del ciclo económico capitalista instalado desde el decenio de los años 90 del Siglo XX (incluyendo los países capitalistas desarrollados) que consiste en que el empleo no se expande aunque crezca el PIB.

**Gráfico No. 1**

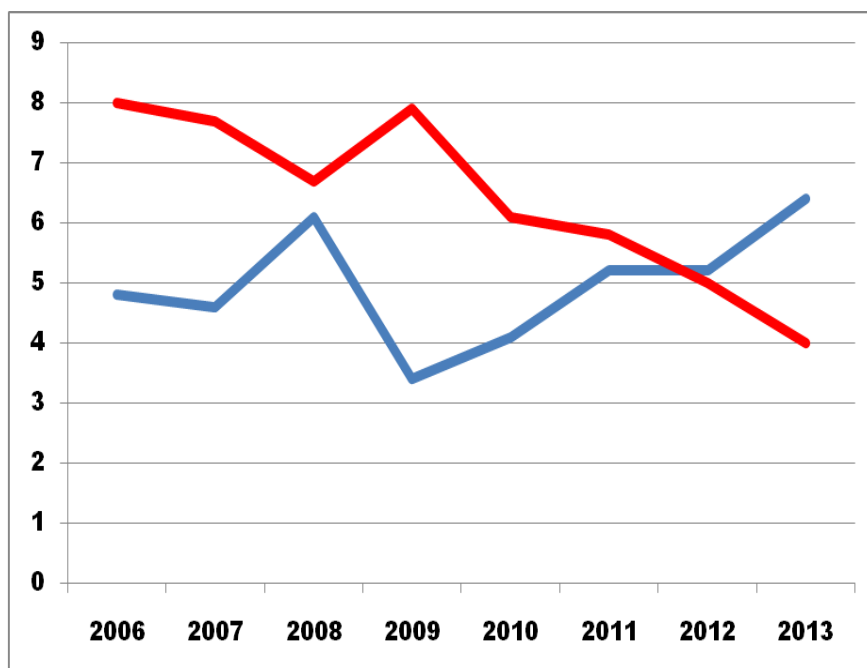
**Comportamiento del PIB del E.P. de Bolivia en el contexto de la CAN en 2013(%)**



**Fuente:** CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2013.

**Gráfico No.2**

**PIB- empleo en el E. P. de Bolivia entre 2006 y 2013 (en %)**



**Fuente:** CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2013. INE del E. P. de Bolivia. Varios años.

PIB

DESEMPLEO

Otro de los soportes que explica la reducción de la tasa de paro es el avance que ha registrado la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) en maquinaria y equipos que aumentó en 6 puntos porcentuales entre 2006 y 2013, al pasar de 13,5% a 19,05% del PIB (CEPAL, 2013).

El crecimiento económico y su reflejo en la FBCF y el empleo es el resultado de una expansión de la economía real productiva y de las exportaciones de bienes (básicamente productos del sector agropecuario y de minas y canteras) que se han multiplicado por tres pasando de 3,8 mil millones de dólares en 2006 (CEPAL, 2007) a 11,6 mil millones de dólares en 2013 (CEPAL, 2013). Por ese concepto la balanza comercial se ha duplicado y la cuenta corriente de Bolivia se mantiene estable en torno a los 1400 millones de dólares (CEPAL, 2007 y 2013).

Especialmente importante ha sido para el E. P. de Bolivia el aumento de la extracción y comercialización de gas natural que ha pasado de 35,4 millones de metros cúbicos en 2006 a 45,4 millones de metros cúbicos en 2013, un producto que –vendido a mejores precios a sus principales clientes (Brasil y

Argentina)– ha sido uno de los soportes clave del saldo positivo de la balanza comercial boliviana en los últimos siete años (YPFB, 2006-2013).

Asimismo, las exportaciones de hidrocarburos le aportaron a la nación un total de 22 680 millones de dólares entre 2006 y 2012, lo que representa un aumento de 6,5 veces en comparación con los ingresos de ese rubro de exportación entre 1999 y 2005 (3 540 millones de dólares) (Informe, 2012).

En el sector agropecuario el monto de la inversión de 2000 a 2005 fue de 79 millones de dólares y de 2006 al 2013 se elevó hasta 472 millones de dólares. Por ese concepto se beneficiaron 195 mil familias al 2005 y más de un millón de familias entre 2006 y 2013 (Informe, 2013).

La superficie de producción agrícola se elevó de 2,5 a 3,3 millones de hectáreas entre los mismos períodos y eso ha contribuido a ir cerrando gradualmente la brecha de la dependencia alimentaria en ese país, que hasta dependió de donaciones para la alimentación de su población en el ciclo neoliberal (Informe, 2013).

El aumento de la producción agrícola permitió mejorar los niveles de consumo de la población boliviana que ahora consume 55,4 litros de leche promedio anual (28 litros promedio anual en 2005); 25,8 kilogramos de carne de pollo (17,7 kilogramos en 2005) y 20 kilogramos de carne de res (18,5 kilogramos en 2005) (E.P.B., 2006-2013).

Por el lado de las transferencias de capital, se rompió el mito de la contracción de la Inversión Extranjera Directa (IED) debido a la existencia de un gobierno de izquierda. La realidad indica que la IED se ha cuadruplicado entre 2006 y 2013 (de 287 millones de dólares a 1287 millones de dólares (CEPAL, 2007 y 2013), representando el 5,2% del PIB (uno de los más altos de Latinoamérica); mientras la renta petrolera aumentó 8 veces (673 millones de dólares en 2006 – 5565 millones de dólares en 2013) (YPFB, 2006-2013).

El estímulo al trabajo de los bolivianos y bolivianas y la inversión en sectores productivos, tanto interna como externa, junto a mejores precios para sus exportaciones de bienes en el mercado mundial, han contribuido a un record de las reservas monetarias internacionales, las cuales aumentaron 4,5 veces entre 2006 y 2013. En ese último año, alcanzaron el nivel de 14,2 mil millones de dólares y representaron el 55% del PIB (Informe, 2012), cuando en 2006 ese tipo de reservas fueron de solo 3,1 mil millones de dólares y aportaban el 19% del PIB (CEPAL e INE de Bolivia, 2007-2013).

Ingresos más holgados, mejor administración de los recursos públicos por un Estado que combate la corrupción y la evasión fiscal, junto a un Nuevo Modelo Económico Nacional Productivo (neodesarrollista) que preferencia proyectos económicos con enfoque de nación, explican el sostenido crecimiento del PIB y su efecto arrastre en lo social y lo político

En síntesis, los factores que explican el “milagro económico boliviano” entre 2006-2013 son el efecto de factores exógenos (repunte del intercambio comercial de bienes hacia los mercados tradicionales como Brasil, Argentina, países de la CAN y algunos de Europa) y hacia nuevos nichos de mercado

alternativos como Venezuela y China) y el comportamiento alcista de los precios de las commodities, los minerales y metales que clasifican entre los principales rubros exportables de esa nación.

También influyó el alivio de la deuda externa boliviana que al arribar al gobierno el Presidente Morales era de 6,2 mil millones de dólares y entre 2009 y 2010 se mantuvo en 5,8 mil millones de dólares, aunque ha estado creciendo hacia 2013 con un monto de 7,2 mil millones (CEPAL, 2013).

Asimismo, la diversificación de los destinos de las exportaciones bolivianas ha compensado las severas caídas de la economía de Estados Unidos y la Unión Europea, así como sus impactos en los países de la CAN. En 2006 Bolivia exportaba a 89 mercados y en 2012 el E. P. de Bolivia exportó bienes hacia 104 países, aunque los cinco principales destinos son Brasil, Argentina, Japón, Estados Unidos y Perú.

También han sido muy positivos los efectos económicos de factores endógenos, en particular el Nuevo Modelo Económico Nacional Productivo que cambió el bloque de poder neoliberal desde 2008, otorgándole prioridad a los proyectos de acumulación con compromiso de nación en el cual el Estado (aunque sea un Estado democrático burgués) asumió un rol protagónico y relativizó (sin obviarlas) las prioridades hacia las élites oligárquicas, la banca y los agentes trasnacionales.

Ahora, según cálculos del autor a partir del Nuevo Modelo Económico Nacional Productivo, los agentes económicos con compromiso de nación (pequeños y medianos empresarios mineros, agrícolas, manufactureros y el Estado) han aumentado su participación en la economía y representan alrededor del 57% del PIB; en contraste con los agentes oligárquicos-trasnacionales (grandes empresas mineras, comerciantes, la gran banca y las empresas petroleras extranjeras) que constituyen el 43% del PIB (NMENP de Bolivia, 2008). En particular el Estado boliviano ha pasado de representar el 18,6% del PIB en 2006 a aportar el 34,0% en 2012 (Informe, 2012).

Un impacto positivo del Nuevo Modelo Económico Nacional Productivo boliviano es el énfasis -productivo comercial, fiscal-financiero y científico-tecnológico- y el impulso que ha implicado a la economía real-productiva a la vez que ha ido cerrando paulatinamente la brecha del rentismo. Eso le ha permitido al E. P. de Bolivia aprovechar el contexto externo favorable (exportaciones y tendencia alcista de los precios de los minerales, metales y commodities) en el que ha trascurrido la gestión del gobierno presidido por Evo Morales.

En el contexto de ese nuevo “modelo económico” se insertó la nacionalización e industrialización gradual de los recursos naturales básicos del E. P. de Bolivia (energía e hidrocarburos en particular) (2006) y la negociación de precios preferenciales del gas natural que exporta hacia sus dos principales mercados que son Brasil y Argentina.

La construcción de infraestructura también favoreció el desempeño de la economía boliviana en el período 2006-2013. La red eléctrica pasó de cubrir el 65% del territorio boliviano en 2005 al 85% de la nación y las carreteras

pasaron de 7 888 kilómetros pavimentados a 65 688 kilómetros en igual período, lo que representa un aumento de 8,2 veces (E.P.B., 2006-2013).

En 2014 la expectativa de crecimiento de la economía boliviana es de 5% (CEPAL, 2014). Sin embargo, no todo son fortalezas en la economía boliviana.

Si bien las exportaciones de bienes se han multiplicado, en 2012 el 95,7% de las mismas son bienes primarios, lo que indica una alta reprimarización de la economía de ese país, con un alto potencial extractivista, un escenario de daño ambiental y pérdidas, en el entendido de que baja competitividad de los bienes primarios en el mercado mundial.

Si el efecto de la sobreexplotación de los recursos naturales en la economía boliviana ha sido compensado en el último lustro, se debe a un factor coyuntural que es la tendencia alcista de los precios de las commodities, los minerales y los metales.

Otra vulnerabilidad se localiza en el mercado de trabajo. Es cierto que el desempleo abierto urbano ha sido reducido en tres puntos porcentuales (8% en 2006 y 5% en 2013) y que el salario mínimo se ha triplicado, subiendo de 440 bolivianos en 2005 a 1200 bolivianos en 2013 (E.P.B., 2006-2013), pero la informalidad del empleo es muy alta (65% en 2012) (CDA Bolivia, 2006-2013).

Por otra parte, si bien es cierto que el Nuevo Modelo Económico Nacional Productivo ha sido una estrategia de desarrollo que ha generado los bienes exportables que aprovecharon una tendencia externa favorable a pesar de la crisis económica global, no ha logrado cerrar las brechas del extractivismo en la economía boliviana, ni tampoco cerrar las brechas de la dependencia externa a los vaivenes del mercado mundial, los precios y los choques externos de las crisis económica global.

### **Efecto arrastre del crecimiento económico. Avances sociales**

Si los resultados económicos del E. P. de Bolivia en el período 2006-2013 son significativos, la dimensión social de los mismos es casi espectacular en el entendido que Bolivia siempre clasificó entre los cuatro países más pobres e inequitativos de Latinoamérica y el Caribe y el segundo de Sudamérica en pobreza e inequidad, sólo superado por Paraguay en el tema de la pobreza.

No es que se haya abatido la pobreza y la inequidad en esa nación del altiplano, pero sí se han registrado importantes avances en el cortísimo período de siete años y en medio de un contexto externo de múltiples crisis impactando todas al mismo tiempo.

En 2006 la pobreza se abatía sobre el 62,4% de la población boliviana (6 de cada 10 bolivianos (as) clasificaban como pobres). En contraste, en 2012 el E. P. de Bolivia ha bajado la pobreza hasta el 42,4% de la población, lo que significa que 4 de cada 10 bolivianos (as) continúan en ese estado social. En 2006 el 38,2% de la población clasificaba en la indigencia, la cual ha bajado hasta 21,6% en 2012. En siete años Bolivia redujo la pobreza y la indigencia en 20 y 16 puntos porcentuales, respectivamente, y en cinco años medio más de millón de bolivianos (as) abandonaron la pobreza, lo cual ha sido reconocido como un logro significativo por el PNUD y la CEPAL (Informe, 2012).



No obstante, la pobreza sigue siendo un desafío para las autoridades bolivianas. Hay un núcleo duro de pobreza rural que se estima en más de 50% y localmente la situación de la pobreza en departamentos como Potosí, Chuquisaca, Oruro y La Paz, difiere de esa situación en la así llamada “media luna” boliviana (departamentos de Santa Cruz de la Sierra, Tarija, Pando y Beni), que son los menos subdesarrollados de esa nación.

La inequidad medida por el índice de Gini reflejaba un alto nivel de desigualdad en 2006 (0,62) y ha sido bajada hasta 0,50 en 2012 (INE y CEPAL, 2006-2012).

En 2005 la diferencia entre el 10% más rico de la población respecto al 10% más pobre era de 128 veces, esa diferencia fue bajada hasta 46 veces en 2012 (E.P.B., 2006-2013).

Si bien en términos generales el nivel de inequidad ha bajado a nivel nacional, por departamentos la situación no es necesariamente la misma. Potosí y Chuquisaca son los departamentos más desiguales en términos de ingresos y son también los departamentos más pobres, mientras que Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija son los menos desiguales y donde la pobreza es relativamente menos dura.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística del E. P. de Bolivia en 2001 se sostiene que en la capital potosina la pobreza extrema llegó al 30%, mientras que en el norte de ese Departamento, municipios como Mojinete y San Antonio de Esmoruco y otros, la pobreza afectaba al 90% de la población. (Arauco, 2001).

Esas situaciones sociales han sido enfrentadas por el gobierno del Presidente Morales, pero no ceden en un corto plazo porque es esencialmente un desafío estructural.

En la dirección de seguir avanzando en el desarrollo social, en el área de la salud el E. P. de Bolivia ha destinado un presupuesto nacional para ese sector que ha pasado de 2,7 mil millones de bolivianos (moneda nacional de Bolivia) en 2005 a 10 mil millones de bolivianos en 2013<sup>80</sup>, lo cual significa un aumento de 3,7 veces (Informe, 2013).

Ese soporte financiero, junto a la solidaridad en esa área (fundamentalmente la brigada médica cubana) y la voluntad política de esos especialistas y del gobierno nacional de hacer más saludable a la población boliviana, ha permitido registrar una alentadora mejoría en casi todos los indicadores de salud en ese país.

Tanto la mortalidad infantil de lactantes como hasta el quinto año de vida, han bajado. La primera de 50 muertes por cada mil nacidos vivos a 46 y la segunda de 65 defunciones por cada mil nacimientos a 63 defunciones (INE Bolivia e Informe, 2012).

La cobertura de partos atendidos por personal calificado aumentó de 59% en 2005 a 71% en 2013, lo cual explica en parte porque la mortalidad materna por

---

<sup>80</sup> En los últimos años la tasa de cambio ha oscilado entre siete y ocho bolivianos por dólar.

cada cien mil nacidos vivos bajó de 229 a 180 en ese período, en cuyo resultado incidió el Bono Juana Azurduy <sup>(81)</sup> (E.P.B., 2006-2013).

Si bien esos resultados no pueden ser sobredimensionados, si indican algo que nunca había ocurrido en ese Estado; bajar por primera vez de manera sostenida las altas tasas de mortalidad infantil y materna.

Por su parte, 2013 cerró con 59 millones de consultas gratuitas a la población más vulnerable del E. P. de Bolivia, en tanto la Operación Milagro reportó 600 mil intervenciones de cataratas, 453 mil 854 de pterigium, 10 mil 966 de glaucoma, 108 mil 198 de laser y otros tipos de cirugías oftalmológicas 37 mil 412 (Estadísticas Brigada, 2013).

En esas cifras entran pacientes bolivianos en su mayoría, argentinos, paraguayos y peruanos que aprovechan la cercanía relativa de los puestos quirúrgicos situados en Bolivia para recibir tratamiento oftálmico en ese país. Como parte de la formación de médicos hasta la fecha se graduaron cuatro mil 648 galenos. En Cuba 812, de ellos 779 en la especialidad de Médico General Integral (Estadísticas Brigada, 2013).

En el área de la educación el presupuesto nacional pasó de 6,5 mil millones de bolivianos en 2006 a 10 mil millones en 2013, lo que representó un aumento de 2,3 veces y ha permitido que el 66% de las comunidades tenga servicios educativos básicos, subir la tasa de asistencia escolar nacional hasta 83%, (beneficia a 2,5 millones de niños (as), así como bajar la deserción escolar de 6,5% en 2006 a 1,5% en 2013 (Informe, 2013). En ese último resultado ha incidido directamente el Bono Juancito Pinto <sup>(82)</sup>.

Por otra parte, el E. P. de Bolivia logró declararse territorio libre de analfabetismo el 20 de diciembre de 2008 (reconocido por el PNUD), cuando arribó a la alfabetización de más de 819 417 iletrados, lo que significa el 99,5% del total de los analfabetos censados en 2007.

En la actualidad se encuentra implementando planes de postalfabetización para elevar la preparación cultural de su pueblo a los niveles que permitan tener efecto arrastre sobre lo económico, en particular generar capacidad para agregar valor a la dotación de recursos naturales de ese país y poder enfrentar con capacidad científica y tecnológica algunos de sus principales desafíos nacionales y subregionales como los desórdenes del clima, la contaminación de las aguas, las tierras y el aire por las malas prácticas mineras y agrícolas y el déficit de agua al depender de las zonas heladas de los Andes en proceso acelerado de derretimiento.

---

<sup>81</sup> El Bono Juana Azurduy de Padilla (3,7% de la población) entregará a sus beneficiarios hasta 1 820 bolivianos en un período de 33 meses de controles, desde los primeros días de embarazo hasta que el (la) menor cumpla dos años.

<sup>82</sup> Programa de transferencias condicionadas con énfasis en la eliminación del trabajo infantil y el aumento de la matrícula escolar. Tiene como antecedente el Bono Esperanza implementado por el Gobierno Municipal de El Alto en el departamento de La Paz, entre 2003 y 2005. Consiste en la entrega de 200 bolivianos para apoyar que los niños y las niñas de bajos ingresos no tengan que desertar de las aulas para incursionar en el mercado de trabajo. Entre 2006 y 2013, por concepto de ese bono fueron desembolsados 2 545 millones de bolivianos. Abarca 16,9% de la población.

Si bien esos alcances sociales no son la “miel de la victoria”, constituyen un paso importante en el largo camino de cambios estructurales y políticas asistencialistas <sup>(83)</sup> y de desarrollo encaminadas a dignificar de la vida de los bolivianos (as).

Educación, salud, mejores condiciones de hábitat y alimentación, reducción de la pobreza y la indigencia se reflejan en una ligera mejoría de la esperanza de vida al nacer en el E. P. de Bolivia que en 2005 era de 65 años y entre 2006 y 2012 se ha elevado hasta 67 años (Informe, 2012). Si bien continúa siendo la expectativa de vida menos alta en el contexto de países de la ALBA, significa una ganancia de 2 años.

La mejoría de la economía y su efecto arrastre sobre los indicadores de desarrollo social del E. P. de Bolivia entre 2006 y 2012 le han permitido también mejorar su ubicación en el Índice de Desarrollo Humano. Según el PNUD, en 2006 el país andino ocupaba el lugar 115 en desarrollo humano y el 2012 ocupó el lugar 108 (PNUD, 2006-2013). Si bien Bolivia continúa figurando entre los países de desarrollo humano medio, ha registrado una ganancia de 7 lugares en seis años del gobierno del Presidente Morales.

Esos logros internos, junto a la dignificación del E. P. de Bolivia en la arena internacional, expresada en su ingreso y protagonismo en la ALBA, UNASUR, CELAC, la presidencia del Grupo de los 77 más China, la Cumbre de ese bloque de concertación de los países del Sur (Sta. Cruz de la Sierra, 14 y 15 de junio de 2014) y su alto protagonismo en los temas ambientales y los derechos de la Madre Tierra, son un espaldarazo a la candidatura del Presidente Morales para las elecciones presidenciales del octubre el año en curso y la radicalización de los procesos de cambio en esa nación del altiplano andino.

## **Bibliografía**

- Arauco (2001). Verónica Paz Arauco. Coordinadora del Informe sobre Desarrollo Humano para Bolivia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Sede Bolivia, 2001.
- Borón (2008). La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI; nuevas realidades y urgentes desafíos. Revista Cuadernos de Nuestra América No. 41. Vol. XXI. La Habana. Enero-junio, 2008.
- CEPAL (2007). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2007.
- CEPAL (2012). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2012.
- CEPAL (2013). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2013.
- CEPAL (2014). Balance Económico Actualizado. Santiago de Chile. Abril, 2014.
- CDA Bolivia, (2006-2013). Centro de Desarrollo Agrario de Bolivia, 2006-2013.

---

<sup>83</sup>Las políticas asistencialistas se expresan en el Bono Juana Azurduy de Padilla, La Renta Dignidad (7,9% de la población) que consiste en la entrega de 250 bolivianos (unos 36 dólares) a los ancianos que no tengan otra cobertura social (como jubilación privada) y el Bono Juancito Pinto.

- CEPAL e INE de Bolivia (2007-2013). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Publicaciones Anuales, Revistas y Comunicados de Prensa) e Instituto Nacional de Estadísticas del E. P. de Bolivia, 2007-2013.
- Estadísticas Brigada (2013). Estadísticas de la Brigada Médica Cubana en Bolivia, 2013.
- INE Y CEPAL (2006-2012). Instituto Nacional de Estadísticas del E. P. de Bolivia. Encuesta de Mejoramiento de Condiciones de Vida 1999-2009 y CEPAL. Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2006-2012.
- INE Bolivia e Informe (2012). Instituto Nacional de Estadísticas del E. P. de Bolivia. Estadísticas Sociales e Informe de Gestión del Presidente Evo Morales a la Asamblea Plurinacional de Bolivia, 2013. Enero, 2013.
- Informe (2012). Informe de Gestión del Presidente Evo Morales a la Asamblea Plurinacional de Bolivia, 2013. Enero, 2013.
- Informe (2013). Informe de Gestión del Presidente Evo Morales al pueblo de Bolivia. La Paz. 22 de enero, 2014.
- NMENP de Bolivia (2008). Nuevo Modelo Económico Nacional Productivo de Bolivia. Revista de Análisis No. 2. 8 de junio. La Paz, 2008.
- Moldiz (2013). Hugo Moldiz. América Latina y la Tercera Ola Emancipatoria. Ocean Sur. Una Editorial Latinoamericana. Colección Contexto Latinoamericano. Querétaro México, 2013.
- PNUD (2006-2013). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano. New York, 2006 a 2013.
- E.P.B. (2006-2013). Estado Plurinacional de Bolivia. Principales Logros Económicos y Sociales 2006-2013.
- Regalado (2011). La izquierda latinoamericana en el gobierno. ¿Alternativa o reciclaje? Editorial Ocean Sur una Editorial Latinoamericana, 2011.
- YPFB (2006-2013). Estadísticas de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia entre los años 2006 y 2013.

# 10

## **Sudáfrica: situación económica y social.**

**Dra. Blanca Munster Infante**  
**Investigadora del CIEM**

### **RESUMEN**

Sudáfrica es la primera economía de África (acapara un 25% de todo el PIB africano), y desempeña un papel importante en el desarrollo de la región. Es una economía de mercado emergente, con abundantes recursos naturales. Sin embargo el crecimiento no ha sido suficiente para acabar con la alta tasa de desempleo, pobreza y la alta desigualdad de ingresos, problemas heredados de la etapa de apartheid, sobre todo.

### **ABSTRACT**

The economy of South Africa is the first largest in Africa, it accounts for 25% of its gross domestic product in terms of purchasing power parity, and is ranked as an upper-middle income economy by the World Bank and rich in natural resources. But the growth economic is no enough to resolve economic and social problems here by from apartheid unemployment, poverty, and inequality - among the highest in the world - remain a challenge for the country.

### **Introducción**

El año 2013 el mundo se conmovió con la noticia de la muerte de Nelson Mandela, líder histórico del pueblo sudafricano que luchó por más de treinta años contra el apartheid y que legó una gran herencia de justicia y de cohesión social. Sudáfrica es un país que celebró sus primeras elecciones democráticas el 28 de abril de 1994, con victoria para el Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés), en alianza con el Partido Comunista y el sindicato mayoritario COSATU<sup>84</sup>. Nelson Mandela fue nombrado Presidente de la República y su presidencia estuvo marcada por la negociación de la nueva Constitución, la reestructuración de la Administración pública y la constitución de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. La nueva Constitución fue aprobada por el Parlamento en 1996.

Las segundas elecciones democráticas tuvieron lugar en junio de 1999 y dieron nuevamente la victoria al ANC, cuyo candidato, Thabo Mbeki, fue proclamado Presidente. En el 2004 tuvieron lugar las terceras elecciones democráticas del país con, de nuevo, amplia victoria del ANC, que obtuvo casi el 70% de los votos. En diciembre de 2007 Jacob Zuma fue elegido Presidente del ANC y candidato a la Presidencia de la República frente a Thabo Mbeki, que en septiembre de 2008 renunció a su cargo por decisión del Partido, pasando el

---

<sup>84</sup>Congress of South African Trade Unions o Congreso de Sindicatos de Sudáfrica creado en diciembre de 1985, después de cuatro años de debates sobre la unidad entre sindicatos opuestos al apartheid.

Vicepresidente y líder del ANC, Kgalema Motlanthe, a ejercer la Presidencia hasta las elecciones de 2009.

En las elecciones de 2009 el ANC resultó de nuevo victorioso por amplia mayoría, con la consiguiente elección de Jacob Zuma como Presidente. En 2012 el ANC celebró el centenario de su fundación y su Conferencia quinquenal, que reeligió a Jacob Zuma como Presidente del Partido.

Más recientemente se efectuaron elecciones generales en mayo de 2014, en las cuales el actual presidente, Jacob Zuma fue reelegido, a pesar de las numerosas críticas en torno a la gestión de su gobierno y a las dificultades económicas que está experimentando el país a partir del comienzo de la crisis económica de 2008, junto con los problemas sociales acumulados y no resueltos por la actual dirección del Congreso Nacional Africano.

### **Sudáfrica en el contexto internacional**

Con una población de 51.8 millones de habitantes, es el 5º país más poblado de África, después de Nigeria, Etiopía, Egipto y la República Democrática del Congo. Por su extensión territorial, de 1.214 millones de km<sup>2</sup>, es el 9º país con mayor superficie en el continente después de Argelia, República Democrática del Congo, Sudán, Libia, Chad, Níger, Angola y Mali. En lo que respecta al continente africano, Sudáfrica continúa siendo la economía más grande, aunque no es la más poblada, ni la más extensa.

A nivel mundial, por extensión, también ocupa la posición 25. Respecto al tamaño de su economía (419.925 millones de dólares) Sudáfrica ocupa el lugar 28º en el mundo y el primero en África. Si se compara con los países de América Latina y el Caribe, subproducto interno bruto (PIB) es menor sólo al de Brasil, México y Argentina.

Por la paridad del poder adquisitivo per cápita (PPP), Sudáfrica ocupa la 6ta posición del continente, detrás de Seychelles, Guinea Ecuatorial, Mauricio, Gabón y Botsuana. En este aspecto, en ALC, Sudáfrica se encontraría en el lugar 17, justo después de Brasil y San Vicente y las Granadinas y antes de Colombia y Perú, esto destaca su importancia regional.

Sudáfrica tiene un subsuelo rico en recursos minerales. Es el mayor productor y exportador de oro, platino y cromo, y el cuarto productor de diamantes del mundo. El país posee 80% de las reservas mundiales de platino, y posee también el 60% de las reservas globales de carbón (ver recuadro 1). A pesar de que es un país que se especializa cada vez más en el sector servicios, sigue siendo un país rico en recursos minerales.

En términos de ingresos, tiene uno de los mayores niveles adquisitivos de África y cuenta con las mejores condiciones para hacer negocios en ese continente, característica en la que también se sitúa en una buena posición a nivel mundial. Su infraestructura es comparable a cualquier país del mundo y es por mucho la mejor del África. El país por sí solo posee 80% de la red ferroviaria del continente, es sede de la mayor bolsa de valores del continente.

**Recuadro 1. Por su tamaño en distintos rubros, Sudáfrica es un país con gran peso relativo dentro del continente africano.**

Sudáfrica cuenta con las mayores reservas del mundo de oro (35%), manganeso (80%), cromo (68%), metales del grupo del platino (56%), vanadio (45%) y silicatos de aluminio (37%)

Excepto por el petróleo, Sudáfrica es prácticamente autosuficiente con respecto a los minerales necesarios para la industria moderna.

El 75% de las grandes empresas del continente africano son sudafricanas. La producción minera se exporta convirtiendo a Sudáfrica en el mayor exportador de vermiculita (97%), vanadio (76%).

Numerosos otros minerales, oro, diamantes y carbón forman casi un 90% de las exportaciones mineras.

**Fuente:** Documento - Bienvenidos a Embajada de *Sudáfrica* en Chile.

Disponible en [www.embajada-sudafrica.cl/download/economia.pdf](http://www.embajada-sudafrica.cl/download/economia.pdf)

Sudáfrica cuenta con diversas industrias de fabricación y es el líder mundial en varios sectores especializados; entre ellos los de materiales rodantes ferroviarios, combustibles sintéticos y equipamiento y maquinaria minera. El sector industrial emplea a un cuarto de la población activa y representa cerca de 30% del PIB. El sector de los servicios ha tenido una rápida expansión y emplea cerca de 70% de la población activa y representa cerca de dos tercios del PIB. El turismo debiera seguir creciendo. Sudáfrica cuenta con una sofisticada estructura financiera, con una bolsa activa que se sitúa entre las veinte primeras del mundo en términos de capitalización bursátil. La agricultura representa solamente una pequeña parte del PIB(2,4%), y solo emplea al 9% de la población activa del país. Sudáfrica es el sexto productor mundial de vino.

## Recuadro 2: Datos generales del país (2013)

- **Población:** 51.8 millones de habitantes
- **PIB (PPA):** 595.7 mil millones de dólares
- **PIB per cápita:** 11,500 dólares
- **Índice de Desarrollo Humano PNUD** 0.629 (121)

### PIB por sectores:

- **Agricultura:** 2,6%
- **Industria:** 29%
- **Servicios:** 68,4%

### Ocupación de la fuerza laboral:

- **Agricultura:** 9%
- **Industria:** 26%
- **Servicios:** 65%

**Fuente:** Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundial 2013, Washington D.C. Banco Mundial. Disponible en <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>

Por el desempeño de su economía, la RSA ha sido comparada con los BRIC (acrónimo de Brasil, Rusia, India y China) e incluso se ha añadido la S al acrónimo (BRICS), después de que Sudáfrica fuera invitada a formar parte del grupo. Aunque es difícil comparar al país africano por tamaño, pues posee un cuarto del PIB de la menor economía de los BRIC (India) y poco más de un tercio de la población del país menos poblado del grupo (Rusia), la RSA es la puerta de entrada a África, y de manera especial al África Subsahariana.

El poder adquisitivo *per cápita* de Sudáfrica, de poco más de 11 mil dólares es significativamente menor al de Rusia y ligeramente menor al de Brasil; sin embargo, es mayor al de China e India. Los sudafricanos tienen un poder de compra similar al promedio de los BRIC; sin embargo, representa 4.5 veces el promedio africano, lo que, sin lugar a dudas, implica que su economía es atractiva desde el punto de vista del consumo y del potencial para desarrollar una clase media con creciente capacidad de compra.

Respecto al crecimiento de su economía, Sudáfrica también es comparable a los BRIC. En los últimos 20 años el país creció en promedio 2.89% de manera anual. Dicho crecimiento fue mayor al de Rusia y cercano al de Brasil; no obstante, fue la mitad del de India y menos de un tercio del de China. Con este desempeño, Sudáfrica no ha incrementado significativamente su participación en el PIB mundial.

Pero, si bien gran parte de los países de África salieron relativamente airosos de la crisis financiera mundial y experimentaron una recuperación del crecimiento económico, el desempeño de Sudáfrica sigue siendo discreto.



Pese al mejor desempeño económico que otros países emergentes, y un gran número de países desarrollados, la RSA no ha tenido un crecimiento destacado comparado con otros países africanos. Entre 2005 y 2010, su promedio de crecimiento anual de 3.53% fue inferior al 4.84% de África y menor al de países que tuvieron un crecimiento extraordinario en el mismo lapso, tales como Angola (13,7%), Etiopía (10,6%), Guinea Ecuatorial (8,2%), Ruanda (7,8%), y Uganda (7,7%). Angola, Egipto y Nigeria, los países más cercanos en PIB a la RSA, crecen más, lo que implica que reducen la brecha que los distancia de éste.

Tras lograr un crecimiento relativamente vigoroso entre 2003 y principios de 2008, el país cayó en recesión en 2008–09; a diferencia de casi todos los demás grandes mercados emergentes, su recuperación ha sido vacilante y, en algunos aspectos importantes, incompleta. La inversión privada y las exportaciones, por ejemplo, siguen muy por debajo de los niveles previos a la crisis. Y lo que es peor, el país perdió un número sorprendentemente alto de empleos, solo comparable al de los países de la Unión Europea, que se encontraban en el epicentro de la crisis.

La economía del país, que inició una recuperación tras la grave crisis internacional, se ha visto afectada por la crisis de la zona euro, hacia donde se dirige un tercio de las exportaciones sudafricanas. El crecimiento no sobrepasó el 1,9% en 2013, activado por la industria automotriz pero frenado por los problemas estructurales (suministro de electricidad, logística), las huelgas en el sector industrial que penalizan la producción, y otras tensiones sociales.

A pesar de que el país llegó a tener contracciones de su PIB a mediados de los ochenta, en 1992 y a raíz de la crisis financiera internacional de 2008, en ninguno de los tres momentos la reducción ha sido superior a -2%. Esto contrasta significativamente con las contracciones cercanas al 5% de Brasil e India a inicios de los 80, la crisis de Rusia de los 90 en donde llegó a caer 14.5% en un solo año y las contracciones de China a inicios de los 60 de hasta -27% anual.

En lo que a inflación se refiere, Sudáfrica no ha tenido un cambio anual en los precios mayor a 18.6% desde 1960, lo que también constituye una diferencia con países como los BRIC. Tan sólo en los años noventa, China alcanzó tasas anuales de 24%, Brasil de 2947% y Rusia de 874%.

**Tabla 1: Principales Indicadores Económicos.**

Indicadores de crecimiento	de	2010	2011	2012	2013	2014)e)
PIB		363,20	402,25	384,32	353,91e	371,21
Tasa de variación real (%)		3,1	3,5	2,5	2,0	2,9
PIB per cápita		7.245	7.972	7.525	6.847	7.096

Saldo de la hacienda pública (en % del PIB)	-3,6	-4,1	-4,3e	-4,3e	-4,2
Endeudamiento del Estado (en % del PIB)	35,8	39,6	42,3	43,0	44,7
Tasa de inflación (%)	4,3	5,0	5,7e	5,9e	5,5
Tasa de desempleo (% de la población activa)	24,9	24,9	25,1	26,0	26,2
Exportaciones	85.671	103.107	100.400	101.500	n.d
Importaciones	81.945	100.842	104.800	105.600	n.d
Saldo balanza comercial (en MUSD)	-3.726	-2.265	-4.495	-4.050	
Saldo balanza cuenta corriente	-2,8	-3,4e	-6,3e	-6,1e	-6,1

Fuente: IMF – World Economic Outlook Database - últimos datos disponibles.

Nota: (e) Datos estimados

Finalmente, en lo que respecta a su deuda externa, la RSA se sitúa en un buen lugar ante los BRIC y, su situación mejora aún más si se le compara con algunos países desarrollados. Cabe destacar que Sudáfrica tiene unas reservas internacionales cercanas al 12% de su PIB, lo que es una proporción similar a países como Brasil o México y mayor a países de la Zona Euro y Estados Unidos.

### Comercio exterior

La Unión Europea (UE) es el principal socio comercial de Sudáfrica, ya que absorbe el 26,9% de sus exportaciones y suministra el 32,5% de sus importaciones. Los países vecinos del cono sur de África, con los que se agrupa en la Southern Africa Development Community (SADC), reciben el 11,8% de las exportaciones sudafricanas pero su participación en las importaciones es mucho menor, del 4,2%.

Por países es China quien desde 2009 ocupa el primer lugar como cliente, en el 2011 el país asiático recibió el 12,3% del total de exportaciones, y suministró el 14,2% de las importaciones sudafricanas. Alemania ocupa el segundo lugar como proveedor (10,7% del total de importaciones), seguida de Estados Unidos (7,2%) y Japón (4,8%). A continuación se situaron en 2011 Arabia Saudí e Irán, como exportadores de petróleo y en el mismo grupo habría que incluir también a Nigeria, que ocupa la décima posición. India ha incrementado sus ventas en cerca de un 70%, con lo que ha llegado a una cuota del 4%, con lo que ha superado al Reino Unido, Italia y Francia. España ocupa el puesto 19, con un 1,6% de las importaciones a Sudáfrica.

China ocupa también el primer lugar entre los países clientes tras el aumento de sus compras, principalmente materias primas, en los últimos años: ha más que doblado su cuota entre 2008 y 2011. EEUU, ocupa el segundo lugar, siendo el destino del 8,7%, seguido por Japón, 8%, y Alemania, 6,2%. A continuación se sitúan Reino Unido, 4,2% y la India, 3,5%. Entre los países africanos aparece en décimo lugar el vecino Mozambique.

**Tabla 2. Principales Exportaciones (% de exportaciones en total) 2012**

Cromo y platino	8
Oro	8
Carbón	6
Mineral de hierro	7
Vehículos y piezas de vehículos	5

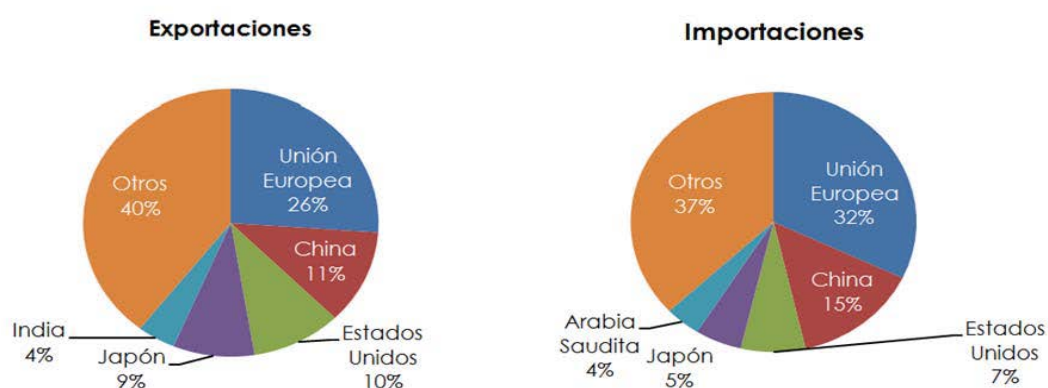
Fuente: Trading Economics (<http://www.tradingeconomics.com/south-africa/exports>).

**Tabla 3. Principales importaciones (% de exportaciones en total) 2012.**

Combustible	24
Vehículos	10
Electrónica	3
Productos farmacéuticos	2

Fuente: Trading Economics (<http://www.tradingeconomics.com/south-africa/exports>).

**Gráfico1. Principales socios comerciales de Sudáfrica**



Fuente: Trading Economics (<http://www.tradingeconomics.com/south-africa/exports>).

Las entradas de inversiones en Sudáfrica, que han tendido en gran medida a fluctuar en los últimos años, se redujeron en un 24% en 2012 hasta quedar en 4.600 millones de dólares.

En cambio, las salidas de IED de Sudáfrica experimentaron un acusado repunte hasta alcanzar los 4.400 millones de dólares, lo que ha hecho que el país haya vuelto a ser la primera fuente de IED en África.

Durante 2012, las empresas sudafricanas se dedicaron activamente a realizar operaciones mercantiles en sectores como la minería, el comercio al por mayor y la atención de la salud.

**Tabla 4: Inversión extranjera acumulada neta por países (en millones de dólares)**

Países	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Reino Unido	74.350	69,7	41.512	54,1	55.486	54	69.079	49,7
Holanda	5.867	5,5	2.065	2,7	2.069	2,0	24.375	17,5
EE.UU	6.574	6,2	5.692	7,4	6.883	6,7	8.593	6,2
Alemania	68	0,1	5.717	7,5	6.613	6,4	8.339	6,0
Suiza	3.027	2,8	3.244	4,2	4.026	3,9	6.321	4,5
China	1.835	1,7	1.119	1,5	1.244	1,2	5.103	3,7
Japón	3.297	3,1	1.545	2,0	1.726	1,7	2.640	1,9
Malasia	3.027	2,8	1.020	1,3	1.269	1,2	2.362	1,7
Luxemburgo	1.745	1,6	3.906	5,1	92	0,1	2.166	1,6
Francia	4.107	3,9	3.544	4,6	3.410	3,3	1.295	0,9
Total	106.656	100	76.681	100	102.685	100	139.122	100

Fuente: Oficina Económica y Comercial en Johannesburgo ([http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449\\_6239376\\_5296234\\_0\\_ZA,00.html](http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449_6239376_5296234_0_ZA,00.html))

La velocidad de crecimiento de la economía sudafricana podría ser mayor, pero se ve mermada por severas deficiencias que el país enfrenta en las áreas de salud, medioambiente, combate a la pobreza, desigualdad e inseguridad.

El desempleo afecta a casi un tercio de la población activa del país; o dicho de otra forma, a uno de cada dos jóvenes. Uno de los principales retos de

Sudáfrica es la creación de empleos. Su tasa de desempleo es mayor a 20%, lo que representa un gravísimo reto a futuro, pues Sudáfrica tiene una población joven que exige una dinámica creación de empleos para satisfacer sus necesidades. Aproximadamente el 50% de la población tendrá menos de 30 años para 2020.

La epidemia de SIDA es uno de los mayores problemas que enfrenta el país. De acuerdo con ONUSIDA, pese a que la RSA ha realizado importantes acciones en contra de dicha enfermedad, como cambiar los patrones de conducta entre jóvenes y así disminuir su prevalencia, cerca de 5.6 millones de personas viven con VIH, lo cual hace de Sudáfrica el país con el mayor número de casos en el mundo.

En diciembre de 2011 se anunció un plan quinquenal para combatir la plaga del SIDA (casi el 12% de la población está infectado), otro freno para el desarrollo económico general del país. Un tercio de la población sigue viviendo bajo el umbral de pobreza (31,3%).

La prevalencia de la enfermedad no sólo contrasta con los BRIC, sino que es una de las tasas más altas en el mundo. Los problemas de salud de la población de Sudáfrica han hecho que la esperanza de vida no haya podido incrementarse en la última década, situación que vuelve a contrastar con la tendencia mundial. Mientras que, en promedio, la esperanza de vida en el mundo se ha incrementado de 67 a 69 años entre 2000 y 2010, en la RSA ella ha disminuido de 55 a 52 en el mismo lapso.

Lo anterior, ha causado que la tendencia del Índice de Desarrollo Humano (IDH) también sea inusual respecto al promedio mundial, pues aunque en las décadas de 1980 y 1990 la RSA logró ascender en el IDH de 0.56 a 0.64 para el año 2000; éste se contrajo a 0.61 durante la última década. Además de los problemas de salud, existen otros que inciden sobre el potencial de crecimiento de Sudáfrica, como medio ambiente, pobreza o seguridad en donde la cooperación internacional podría resultar atractiva para ayudar a mitigar estos problemas.

Sudáfrica es el país de mayor desigualdad del mundo, ya que una gran parte de la población negra es ignorada. Ésta se encuentra por arriba de los niveles de ALC, una región que históricamente ha presentado los mayores niveles de desigualdad en el mundo. El índice de GINI de la RSA (63,1), supera el de Chile (45,4), México (48,3), Brasil (54,7) e incluso el de los punteros regionales como Colombia (55,9) y Bolivia (56,6).

El desempeño en términos de competitividad se podría ver afectado por el aumento en la corrupción. A partir del 2007 y hasta el 2011, de acuerdo con Transparencia Internacional la percepción de corrupción en Sudáfrica aumentó. En ese lapso, el país bajó de una calificación de 5 a 4, en una escala donde 10 representa la mínima percepción de corrupción y 0 es el valor máximo. Con tal desempeño, la RSA está cerca de converger con el grupo de países BRIC.

Finalmente, en el tema de seguridad, de acuerdo con el último reporte del sitio oficial de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, el país ocupa la octava posición del mundo por la tasa de homicidios violentos, sólo por debajo de El Salvador, Iraq, Jamaica, Honduras, Colombia, Venezuela y Guatemala. Dentro de los principales problemas se encuentran el número de homicidios, el crimen violento, el acceso a armas por parte de la población y el número de conflictos internos. Según estadísticas oficiales, se cometieron 2.1 millones de crímenes severos entre abril del 2009 y abril del 2010 con un poco más del 4% de la población afectada. Entre el 70 y 80% de los asesinatos son entre personas que se conocen, frecuentemente cometidos bajo el influjo de alcohol o drogas, mientras que sólo el 7% son obra de grupos de pandilleros.

Pese a dichos problemas, es importante enfatizar el peso relativo de Sudáfrica en el continente. Sigue siendo la puerta de entrada a África, su influencia en el continente y en la Unión Africana es significativa. Empresas sudafricanas como MTN, Shoprite, Blue Label Telecoms y SAB Miller crecen y se han expandido en más de 18 países. Cualquier nuevo actor internacional que quiera incursionar en la región, puede considerar a Sudáfrica como un buen inicio debido a su cultura y facilidades para los negocios.

Pero en el largo plazo, Sudáfrica tendría pendientes por resolver problemas urgentes como son la corrupción, el elevado nivel de crimen e inseguridad y la prevalencia del SIDA y acceso a salud que merman la esperanza de vida de los sudafricanos y el capital humano del país.

En el país, es claramente visible la coexistencia de dos realidades que contrastan fuertemente. La primera es un segmento de la economía altamente transnacionalizado y que es comparable a lo mejor que hay en el mundo, con sistemas financieros del más alto estándar y un sistema fiscal altamente eficiente y comparable a los mejores en el mundo. Quienes viven en la primera economía tienen acceso a una gran riqueza. Para ellos, Sudáfrica es una economía moderna y desarrollada. Sin embargo hay una segunda economía, deprimida, de escasa productividad y capacidad de generar empleos dignos, que quienes están en la segunda economía son normalmente gente pobre y donde la mayoría tiene serias dificultades para acceder a los servicios más básicos.

## **Bibliografía**

Agencia Central de Inteligencia (CIA), The World Factbook , disponible en [:https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/)

Banco Mundial (2013). Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundial 2013, Washington D.C. disponible en <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>

Banco Mundial (2012). Doing Business 2012, Washington D.C disponible en <http://www.doingbusiness.org/>

Fondo Monetario Internacional (2012). World Economic Outlook abril 2012, disponible en <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>

Foro Económico Mundial (2012): Global Competitiveness Report 2011-2012 Ginebra: WEF, 2011

ONUSIDA (2010). Global Report on AIDS epidemic 2010 Ginebra: Naciones Unidas, 2010

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). Informe de Desarrollo Humano 2013. Washington D.C.

South African Institute for International Affairs, The Africa South America Summit, 27-28 September 2009, disponible en: "<http://www.saiia.org.za/diplomatic-pouch/the-africa-south-americasummit->"Sudáfrica, Departamento de Estadísticas, Mid-year population estimates (Pretoria: Estadísticas de Sudáfrica, 2011).

Sudáfrica, Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación, <http://www.dfa.gov.za/>

Transparencia Internacional (2011). Índice de percepción de corrupción 2011, <http://www.transparency.org/>

# 11

## **Comentarios acerca del Cuaderno de Pensamiento Crítico sobre “economía verde.”**

**Dr. Ramón Pichs Madruga  
Director del CIEM**

### **RESUMEN**

Estos breves comentarios están referidos a la obra *“Economía Verde. Apuesta de continuidad del desarrollo desigual y el abuso de los bienes comunes”*, Cuaderno de Pensamiento Crítico coordinado por Gian Carlo Delgado Ramos, publicado en 2013 por Editorial Ciencias Sociales y Ruth Casa Editorial. Estos comentarios fueron presentados en la XXXIII Edición de la Feria Internacional del Libro, La Habana, 20 de febrero de 2013, en la sede de la Asociación Cubana de las Naciones Unidas (ACNU). Se incluyen enfoques de académicos, periodistas y otros representantes de movimientos sociales donde se combinan de forma acertada, el análisis de temas globales, regionales y locales de gran trascendencia para el estudio y debate sobre “medio ambiente y desarrollo” desde una perspectiva crítica, que rompe con la inercia reformista y complaciente que predomina en el contexto actual.

### **ABSTRACT**

These brief comments refer to the book *"Green Economy. Betting on the continuity of unequal development and the abuse of the commons"*, Critical Thinking Workbook coordinated by Gian Carlo Delgado Ramos, published in 2013 by Ruth Publishing House and Social Sciences Publisher. These comments were presented at the XXXIII edition of the International Book Fair of Havana, 20 February 2013, at the headquarters of the Cuban United Nations Association (ACNU). Approaches of academics, journalists and other representatives of social movements which wisely combine the analysis of global, regional and local issues of great importance or the study and discussion on "environment and development" are included from a critical perspective, that breaks with the reformist and complacent inertia that prevails in the current world context.

Los debates acerca del concepto y aplicación de la “economía verde” han dominado el panorama académico y las negociaciones sobre medio ambiente y desarrollo en los últimos años, sobre todo, después del lanzamiento de la iniciativa del PNUMA sobre este tema, a raíz de la crisis global desatada en el tercer trimestre de 2008.

Las negociaciones llevadas a cabo antes y durante la Cumbre “Río+20”, giraron en gran medida en torno a esta iniciativa del PNUMA, su naturaleza,



aparentes virtudes y desafíos. Los resultados de estos polémicos debates aparecen recogidos en el documento final de dicha Cumbre.

Múltiples publicaciones sobre el tema de la “economía verde” se han disputado espacio entre los lectores especializados y en la opinión pública, en general, durante estos años, donde se revela, de un lado, la posición complaciente de los países desarrollados y diversos círculos de negocios; y de otro lado, la posición crítica de numerosos países subdesarrollados y representantes de los movimientos sociales.

En este contexto la idea de publicar un Cuaderno de Pensamiento Crítico dedicado a este tema, donde se destaque la perspectiva de los países subdesarrollados y los movimientos sociales, resulta muy oportuno y necesario.

En mi opinión, los artículos compilados por el Dr. Gian Carlo Delgado (en la *Sección Trípode*) cumplen con el objetivo general antes mencionado. En los trabajos seleccionados se explora el tema de la “economía verde” en sus diversas aristas y en su interrelación con otras problemáticas socioeconómicas y ambientales que preocupan a la inmensa mayoría de la población mundial.

Temas como la “asistencia para el desarrollo”, la deuda externa, la inseguridad alimentaria, el papel de la compañías transnacionales en la depredación de los recursos naturales del Sur, entre otros, son tratados de forma muy bien documentada a partir del análisis de la “economía verde” como eje central.

Enfoques de académicos, periodistas y otros representantes de movimientos sociales se combinan de forma acertada, en el análisis de temas globales, regionales y locales de gran trascendencia para el estudio y debate sobre “medio ambiente y desarrollo” desde una perspectiva crítica, que rompe con la inercia reformista y complaciente que predomina en el contexto actual.

El trabajo de Mariela Buonomo, Soledad Ghione, Valentina Lorigo y Eduardo Gudynas, *“Ecología y la conservación en la “economía verde”: una revisión crítica”*, comienza por precisar el campo de la “economía verde”, apelando a sus documentos de origen. Además, ofrece una revisión crítica desde una mirada en particular: ecológica, enfocada en la conservación de la biodiversidad y la reducción de los impactos ambientales. Este análisis resulta particularmente importante para América Latina, por tratarse de una región con una enorme riqueza ecológica pero que a la vez está marcada por crecientes deterioros ambientales.

En opinión de estos autores, la “economía verde” representa una forma de sustentabilidad débil, dado el predominio de componentes tales como el crecimiento económico, el tratamiento de los problemas ambientales apelando a su mercantilización o reformas instrumentales (sobre todo tecnológicas), y la consideración de la Naturaleza como una forma de capital.

La propuesta de Gian Carlo Delgado Ramos y Silvina María Romano, *“Economía verde, fundaciones privadas y asistencia para “el desarrollo”: una lectura desde América Latina”* presenta desde una perspectiva histórica las bases de la asistencia en la política exterior de Estados Unidos, el modo en que se han articulado con políticas de seguridad y los principales beneficiarios

de tales medidas o políticas. También analiza el entramado de asistencia y financiamiento privado, y sus mecanismos de operación en el caso de la “economía verde”.

Estos autores destacan que la asistencia para el desarrollo se ha constituido en uno de los pilares de la reproducción de las relaciones centro-periferia en el sistema capitalista, que está lejos de ser una actividad “altruista” y que resulta una actividad directa e indirectamente rentable tanto en lo que respecta a los negocios como a la proyección de la hegemonía regional o global. En este contexto, la “economía verde”, no deja de ser una economía capitalista, explotadora de la Naturaleza y de la propia clase trabajadora que, al centrarse en el mercado, carece de una visión integral y de largo plazo.

Por su parte, la contribución de Jairo Marcos y M<sup>a</sup>. de los Ángeles Fernández, “*La economía verde de Río+20: de la Cumbre de la Tierra a su despojo*” destaca que el subterfugio de la “economía verde” tiene tanto de eufemístico como de poco novedoso, y está siendo usado por empresas transnacionales, organismos internacionales y gobiernos como vía para salir de la crisis económica y ambiental. Para estos autores, la “economía verde” camufla en realidad un aumento de los límites del mercado, pervirtiendo las funciones de la Naturaleza en productos comerciables y en objeto de especulación financiera.

El trabajo “*Critica al Desarrollo Sustentable del Capitalismo Verde: Canje de Deuda por Naturaleza*”, de Ana Isla, destaca que en la “economía verde”, la escasez de la tierra y los bienes comunes generan nuevas formas de acumulación de capitales y de especulación financiera. En este artículo se desmitifica la experiencia de “economía verde” de Costa Rica, donde bajo las condiciones de la política ecológica neoliberal, la sociedad y los ecosistemas han mostrado marcados signos de desestabilización, debido a la permanente presión para extraer recursos naturales y orientarlos al mercado internacional.

En “*Economía verde o derechos de la naturaleza*”, su autor Enrique Viale dedica especial atención a la crítica del extractivismo (como patrón de acumulación basado en la sobre-explotación de recursos naturales) y destaca que a partir de la reciente crisis global, se han vuelto más atractivos modelos económicos que mercantilizan con mayor intensidad la Naturaleza como alternativa para combatir la recesión.

El autor señala que, desde los países centrales se está impulsando un modelo llamado “Economía verde con inclusión” que extiende el formato financiero del mercado del carbono hacia otros elementos de la Naturaleza, como por ejemplo el aire, el agua, o procesos y funciones de la Naturaleza. Este autor aboga por una nueva ética para reorganizar la vida en el planeta, donde resulta indispensable agregar a la justicia social y la justicia ambiental, la justicia ecológica.

“*Economía verde, seguridad energética y biocombustibles: biodiesel de palma en el estado de Chiapas, México*”, de Lilia Rebeca de Diego Correa y Gian Carlo Delgado Ramos, centra el análisis en la dimensión energética y su papel en el sistema capitalista. Se destaca que en un contexto global socioeconómicamente desigual como el actual, la “economía verde” se presenta como punta de lanza del discurso que aboga por un impulso a la

eficiencia y al avance de las “tecnologías verdes”. Los autores analizan la rápida expansión de los biocombustibles desde la pasada década y los retos que acompañan esta tendencia. Además, se introduce el caso de la palma aceitera en México, sobre todo en Chiapas; y sus implicaciones socioeconómicas y ambientales.

La contribución de Miguel A. Altieri acerca de *“La ampliación de la agroecología: expandiendo la esperanza de la soberanía alimentaria y la resiliencia”* parte de una crítica agroecológica a la revolución verde, para luego adentrarse en las brechas que supone que la inseguridad alimentaria para amplios sectores de la población mundial. También se presentan, en opinión del autor, las bases de una nueva agricultura para el siglo XXI, es decir, un paradigma de desarrollo agrícola alternativo (sistemas de producción agroecológicos), que estimulan formas agrícolas más ecológicas, diversas, resilientes, sustentables y socialmente justas.

La compilación también incluye tres documentos: *“La cumbre de los Pueblos, Río+20 y el Bien Común de la Humanidad”*, de Francois Houtart; *“Proyecto de Declaración Universal del Bien Común de la Humanidad”*, y *“El trasfondo de la economía verde. Profundización de la crisis climática y ambiental como camino a mejores negocios”*, elaborado por tres organizaciones que trabajan en América Latina. *GRAIN* relacionada con temas de biodiversidad, *WRM* dedicada a la defensa de los bosques y las comunidades que dependen del mismo y *ATALC* que vincula a los grupos de Amigos de la Tierra de la región.

En último de estos documentos (*“El trasfondo de la economía verde...”*), se analiza la “economía verde” como una nueva área de negocios, que incluye *“la comercialización de todos los bienes que nos entrega la Naturaleza (desde el agua, la biodiversidad y la tierra, hasta el aire, la belleza escénica, la recarga de los ríos y lagos y cuanto proceso natural para el cual se invente una forma de venderlo), así como todas las actividades económicas que surgen de iniciativas para supuestamente mitigar el cambio climático y el deterioro ambiental, para adaptarse a ellos o para responder a sus efectos, especialmente los efectos nocivos”*; y son los inversionistas los que están dando forma real a la “economía verde”. También se destacan los impactos adversos de este proceso.

Por todo lo antes expuesto reitero que resulta acertada la idea de publicar un Cuaderno de Pensamiento Crítico sobre este tema, que cuente con los trabajos incorporados a esta compilación.