



ISSN 1997-4183



Temas de

Economía

Mundial



ciem

Centro de Investigaciones
de la Economía Mundial

Nueva Época II
No. 27 / Febrero 2015
LA HABANA, CUBA

Temas de Economía Mundial

Consejo de Redacción

Ramón Pichs, Director
Jourdy James, Subdirectora-Coordinadora

Edición

Gladys Hernández Pedraza
Samuel Paz Zaldívar

Miembros Internos

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

Miembros externos

Elena Álvarez, Ministerio de economía y Planificación (MEP), Cuba
Juan Luis Martín, Ministerios 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

Jesús Palmero González
Nelson Acevedo Grave de Peralta

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

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> y en el sitio web de la REDEM: <http://www.redem.buap.mx>

Índice

	Página
1. Remesas y pobreza desde una perspectiva de género.....	3
<i>Dra Blanca Munster Infante .</i>	
2. La evolución de la Ronda de Doha y la participación de los países de América Latina: una necesaria valoración inconclusa.....	24
<i>MSc. Jonathán Quirós Santos</i>	
3. La economía popular y solidaria. Una visión crítica de este movimiento en América Latina.....	43
<i>Lic. Lisandra Palenzuela Ferrera</i>	
4. Los pequeños estados insulares: un caso especial del vínculo entre medio ambiente y desarrollo.....	59
<i>Dr. Ramón Pichs Madruga .</i>	
5. Algunas reflexiones sobre plan y mercado en el socialismo y el modelo cubano actual.....	71
<i>Dr. José Luis Rodríguez</i>	
6. La descentralización en la construcción del socialismo. Los casos de China, Vietman, Ecuador, Bolivia y Venezuela.....	81
<i>Dra. Yailenis Mulet Concepción.</i>	
7. El mercado de trabajo alemán.....	105
<i>Dra. Jourdy James Heredia.</i>	
8. Japón: Armonizar género y ciencia para crecer.....	119
<i>Lic. Reynaldo Senra Hodelín</i>	
9. El pivote asiático desde la perspectiva de China.....	134
<i>MSc Gladys Cecilia Hernández Pedraza.</i>	
10. El rol de la educación dentro del sistema de Innovación. El caso de México.....	157
<i>Lic. Guillermo Andrés Alpízar</i>	

1

Remesas y pobreza desde una perspectiva de género

Dra Blanca Munster Infante
Investigadora del CIEM

Resumen

El género constituye una variable estructural de primer orden para la comprensión de la complejidad de los nexos migración y desarrollo. Esta afecta a todos los procesos sociales y da organicidad al conjunto del sistema socioeconómico, lo que condiciona dinámicas a nivel micro, meso y macro. Una serie de variables, relacionadas tanto con el país de origen como de destino de la migración, que afectan al nexo migración-desarrollo están estructuradas por la matriz de género.

Abstract

Gender analyses constitutes a first order structural variable for understanding the complexity in the established nexus migration and development. This nexus affects all social processes giving organic dimensions to the socioeconomic system and conditioning multiple dynamics to micro, mesa and macro levels. Different variables, related either to the migrant country of origin or the possible receptor country, affect the nexus migration-development structured around the gender factor.

Palabras claves: Género, equidad, remesas, migración , desarrollo

Introducción

En los últimos años se observa un creciente interés en el tema de las remesas y su impacto sobre la estabilidad macroeconómica y la economía familiar de los países en desarrollo. En medio de la actual crisis económica que se inició a finales del 2008 en la economía norteamericana para luego propagarse al resto del mundo, los procesos migratorios se tornan más complejos, al combinarse con la creciente inestabilidad en los mercados laborales mundiales, las incertidumbres de los mercados y las deportaciones forzadas, que sacuden la vida de las/os migrantes.

Se considera que más de 215 millones de personas (aproximadamente el 3% de la población mundial) viven fuera de sus países de nacimiento y más de 700 millones migran dentro de sus propios países. Según estudios del Banco Mundial, el principal país de destino de migrantes es Estados Unidos, seguido por Rusia, Alemania, Arabia Saudita y Canadá (Banco Mundial, 2012). Aunque las condiciones laborales de muchos de los 215 millones de migrantes internacionales están empeorando en algunos países de destino, particularmente en aquellos de

las economías de la eurozona Europa, el apoyo en efectivo que los emigrados envían a sus familias se mantiene firme.

El flujo de remesas hacia los países en desarrollo se ha multiplicado por cuatro desde el año 2000. Se estima que las remesas mundiales, incluidas aquellas hacia los países de ingresos altos, sumaron 529 000 millones de dólares en el 2012, en comparación con 132 000 millones de dólares en el 2000. De hecho, la caída más pronunciada de las remesas en los últimos tiempos ocurrió en el 2009, pero incluso las remesas disminuyeron apenas en 5,2%, lo que contrasta fuertemente con las caídas estrepitosas que registraron los flujos globales de capital privado y de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).

Los datos provenientes del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomín) del Banco Interamericano de Desarrollo refieren que las remesas pasaron de 69 000 millones de dólares en el 2008 a 61 276 millones de dólares en el 2012. El monto total de remesas recibido en la región de América Latina y el Caribe (ALC) en el 2012 fue similar al del año anterior, una tasa anual de crecimiento prácticamente nula a nivel regional. Desde el último trimestre del 2008, los incrementos en las tasas de desempleo en los países tradicionales de envío, como Estados Unidos, España y Japón, y la consecuente reducción del ingreso de los migrantes latinoamericanos y del Caribe, ocasionaron una disminución sin precedente en el valor de las remesas enviadas a la región. A partir del 2010 se observó una estabilización de estos flujos, que fue seguida de un leve proceso de recuperación en el 2011.

En la actualidad se multiplican los estudios e investigaciones que desde diferentes perspectivas abordan los vínculos entre los procesos de migración-las remesas y el desarrollo. En este sentido, organismos internacionales como el Banco Mundial dedican importantes recursos para registrar el comportamiento de los montos de las remesas, recientemente se anunció la creación de la Asociación Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD, por sus siglas en inglés), entidad que pretende convertirse en un centro global de conocimientos y experiencia en materia de políticas sobre temas de migración y diferentes programas para la canalización de estos recursos en la economía.

La mayoría de los estudios sobre las remesas minimizan la migración femenina y menos todavía estudian el tema específico de las remesas desde la perspectiva de género. Por el contrario, la relación migración-remesas-desarrollo a nivel internacional y regional se encuentra bajo la influencia del discurso de “remesas para el desarrollo”, promovido por el Banco Mundial y especialmente en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el ámbito latinoamericano.

Las migraciones son hechos sociales complejos que no pueden comprenderse completamente sino aceptando la naturaleza social contradictoria de los migrantes, que son los sujetos sociales que están detrás del envío de las remesas. En este proceso entra en juego un conjunto de variables (macro, meso y micro) relacionadas tanto con el país de origen como de destino de la migración, pero también se entrelazan con una variable tan crucial como es el género.

Economía y Remesas: Aportes de las investigaciones desde una perspectiva de género

A pesar del predominio de la economía neoclásica en gran parte de las instituciones de investigaciones, universidades y como parte del pensamiento que enarbolan los organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI, se reconoce que la economía feminista ha permitido sacar a la luz la doble exclusión a la que han sido sometidas las mujeres en tanto que sujeto y objeto de estudio de la economía y que se ha posicionado como una rama distintiva del pensamiento económico.

Bajo la hegemonía del pensamiento neoclásico se nos propone un escenario donde se asume que los comportamientos de los individuos son racionales, en función de intereses propios y orientados comercialmente; a través de la historia y de las culturas, los seres humanos persiguen, de manera racional, la maximización de sus utilidades o su propio interés. El individuo representativo “no tiene” sexo, clase, edad o pertenencia étnica, y “está fuera” de un contexto histórico, social y geográfico particular. En consecuencia, las diferencias entre hombres y mujeres son ignoradas en los supuestos que sustentan políticas ampliamente aplicadas y sus instrumentos. El individuo racional del enfoque neoclásico, entre otras dimensiones de identidad, carece de género (Ferber y Nelson, 1993).

Por otra parte, dentro del escenario económico neoclásico quedan fuera las experiencias de la vida real, donde se observa la acción colectiva y la toma de decisiones basadas en un sentido de “interrelacionalidad”. Las motivaciones inducidas por valores tales como el altruismo, la empatía, la reciprocidad, la solidaridad, el cuidado del prójimo, quedan al margen de las decisiones de las personas, pese a que los seres humanos responden a una variedad de factores además del propio interés individual (Benería, 1999) (*sic*). Al decir de Julie Nelson: “El *homo economicus* no es una buena descripción de la mujer, pero tampoco es una buena descripción del hombre” (Nelson, 2004).

Una de las características de la economía dominante es la progresiva reducción de su objeto de estudio a la esfera monetario-mercantil; dicho proceso no ha sido neutral ante el género, puesto que a medida que ciertas dimensiones se han constituido como económicas, a su vez también se han masculinizado. Por el contrario, las dimensiones calificadas como “no económicas” se han identificado con los roles, espacios, intereses y características que históricamente se han asignado a las mujeres, en un proceso de dicotomización analítica, espacial y normativa, donde la creación de esferas separadas para hombres y mujeres en cada una de las dimensiones se ha retroalimentado (Pérez, 2005).

Diane Elson lo puntualiza así: “ser un trabajador, un agricultor o un empresario, no adscribe abiertamente género; pero las mujeres y los hombres tienen experiencias diferentes como trabajadores, agricultores y empresarios; y los términos supuestamente neutrales en relación al género “trabajador”, “agricultor” o el “empresario” tienen implicaciones de género. De hecho, se supone que el trabajador, el agricultor o el empresario son hombres, creando un sesgo masculino tanto en el análisis económico como en la política económica” (Elson, 1992).

El concepto de trabajo ha sufrido este mismo estrechamiento progresivo, pasando a identificarse exclusivamente con el empleo remunerado que se realiza en el

ámbito del mercado y quedando invisibilizadas el resto de actividades (Hartmann, 1979, Carrasco *et al.*, 2004 y 2009, Pérez, 2006). Este acortamiento de los conceptos de economía y trabajo por parte del discurso convencional ha dado lugar a unos esquemas interpretativos que ofrecen una visión desfigurada de la realidad (Hartmann, 1979) porque, como señala Carrasco (2009): “esconden una parte importante de los procesos fundamentales para la reproducción social y humana —básicamente el trabajo que se realiza en los hogares— sin los cuales el mercado ni siquiera podría subsistir. Así, las teorías económicas, al excluir del cuadro analítico general el proceso de reproducción social de la población, consideran normalmente las condiciones de vida como un efecto final de la producción, adaptables a los procesos de acumulación”.

Diferentes autoras (Carrasco, 2004; Picchio, 2009) llaman la atención en el hecho de que no todos los enfoques sensibles a las diferencias de género cuestionan los sesgos androcéntricos: es decir, hay enfoques que tratan de insertar a las mujeres en el análisis, pero sin cuestionar los marcos preexistentes (ver recuadro), y hay enfoques cuyo punto de partida es precisamente la crítica y modificación de tales marcos. Lo que hoy se conoce como economía feminista aunque abarca una amplia temática, en ella también se integran distintos enfoques y distintos niveles de ruptura con los paradigmas establecidos, esto supone una diferencia fundamental entre la Economía de Género y la Economía Feminista. (*sic*) (Pérez, 2006).

Cuadro 1. El paradigma antipobreza del Banco Mundial incorpora a las mujeres	
<p>Las mujeres latinoamericanas han sido una pieza clave de este paradigma. Han sido tanto actrices como receptoras de los programas estatales focalizados, encargándose de que los programas lleguen y se cumplan, y transfiriendo sus beneficios al resto de la población: en resumen, asumiendo el rol de “pobres ideales” (Molyneux, 2007), y muchos de los estudios de la situación de las mujeres en Latinoamérica se han centrado en la denominada feminización de la pobreza, ante todo desde una intencionalidad eficientista: si las mujeres son las más pobres, las transferencias estatales dirigidas a ellas reducirán más rápidamente la incidencia de la pobreza.</p>	<p style="text-align: center;">Apoyar los emprendimientos femeninos</p> <p>Mejorar el funcionamiento de los mercados de crédito resolviendo los problemas de información causados por la falta de experiencia con mujeres prestatarias puede ayudar a corregir las disparidades de productividad entre mujeres y hombres en la agricultura y la actividad empresarial.</p> <p>Los planes de microcrédito han sido la forma más habitual de abordar estos problemas, al ayudar a las mujeres a acceder a préstamos en pequeña escala y a generar un historial de crédito (Banco Mundial, 2012)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Molyneux (2007) y Banco Mundial (2012)

En sus análisis Amaia Pérez (2006, 2007, 2007a), no solo distingue entre economía del género y economía feminista, sino que además propone una diferenciación de esta última entre economía feminista de la conciliación y economía feminista de la ruptura. La propia autora señala la dificultad de establecer una clasificación: “no se pretende ni puede ofrecerse una visión de linealidad progresiva y/o homogénea del pensamiento económico feminista [...] de la economía del género, a la economía feminista de la conciliación, a la economía feminista de la ruptura. Los diversos enfoques pueden coexistir y sus líneas divisorias no son tan claras como en este texto se expone”. Una mayor profundización sobre las diferencias en las metodologías y las visiones de estas dos corrientes del pensamiento feminista la podemos encontrar en los interesantes trabajos realizados por Astrid Ajenjo (2010) y Cristina Carrasco (2004).

Tomando como ejemplo, el análisis que sobre los impactos de la actual crisis económica tiene sobre las mujeres, Astrid (2011) señala que el enfoque integrador que caracteriza a la Economía Feminista de la Conciliación (EFC) la sitúa en un plano más descriptivo, tratando de cuantificar los efectos diferenciados para mujeres y hombres en el plano monetizado y haciendo visible una parte importante del trabajo de las mujeres que permanece oculto en las estadísticas convencionales. Por su parte, la Economía Feminista de la Ruptura (EFR) opta por un análisis parcial y localizado, situando la raíz del problema de las mujeres en un nivel más profundo: el modelo de reparto de los cuidados que conforma la base del *iceberg*¹ económico (a partir del cual, realizan diferentes propuestas sobre lo que debería ser la economía y hacia dónde deberían dirigirse los esfuerzos).

Aunque son discursos diferentes, tienen elementos de complementariedad, por una parte los trabajos que surgen de la EFC nos permiten contar con información empírica valiosa para futuras investigaciones, que pueden resultar valiosas herramientas para dar respuestas a la crisis en el corto y mediano plazo (ejemplo de esto son las denominadas *políticas de conciliación de la vida laboral y familiar*), pero resultan insuficientes en términos de transformación estructural de la sociedad.

Y precisamente, esta es la principal crítica que se plantea al análisis de la EFC, en el sentido de que se pretenden conciliar dos esferas cuyas lógicas son de por sí opuestas e irreconciliables: el capital y la vida. En la EFR la obtención de beneficios y el crecimiento económico pierden el privilegio de ser los elementos que organizan los tiempos, los espacios y la actividad humana; por el contrario, los ejes sobre los que se articula la sociedad son la reproducción social, la satisfacción de las necesidades y el bienestar humano (Herrero, 2010) y quienes afirman que las verdaderas transformaciones en la situación económica de todas las mujeres, es decir, no solo de un grupo de ellas a expensas de otros menos privilegiados, solo puede hacerse modificando la lógica mercantil y androcéntrica que domina el sistema económico —el equivalente a la economía feminista de la ruptura.

¹Se refiere a la metáfora que utilizan autoras como Mies (1996) y Durán, quienes afirman que “puede decirse que la economía española es como un iceberg, porque flota gracias a los dos tercios del esfuerzo colectivo que permanece invisible” (1999: 27).

Por otro lado, las reivindicaciones de la EFR en torno a este conflicto social de lógicas, permiten plantear estrategias a más largo plazo encaminadas hacia una responsabilidad social en la sostenibilidad de la vida (ver cuadro 7).

Cuadro 2: Sobre las diferencias entre la Economía Feminista de la Conciliación (EFC) y la Economía Feminista de la Ruptura (EFR)

Diferencias halladas	EFC	EFR
Visión de los procesos económicos	Análisis integrador de la economía mediante la conciliación de los términos dicotómicos: mercado/hogares Se centran en los impactos en el ámbito mercantil y el ámbito doméstico al mismo nivel	Análisis transformador de la economía mediante la trascendencia de las dicotomías. Se analiza la crisis por su impacto en los procesos de sostenibilidad de la vida
Metodología de análisis	Se compaginan métodos convencionales con otros procedentes del análisis feminista	Se utilizan conceptos transversales a la "economía" y el "trabajo"

Fuente: Astrid Agenjo (2011)

En este sentido, "la economía feminista no es solo el intento de ampliar los métodos y teorías existentes para incluir a las mujeres, sino que se trata de algo mucho más profundo: se pretende un cambio radical en el análisis económico que pueda transformar la propia disciplina modificando algunos de sus supuestos básicos —normalmente androcéntricos— y permita construir una economía que integre y analice tanto la realidad de las mujeres como la de los hombres" (Carrasco, 2001^a; 2001^b).

La sociedad debe superar los límites que impone el análisis económico convencional y proponer una perspectiva no androcéntrica de la economía. Esto no consiste, como ha afirmado Sandra Harding, en la simplificación "agregue mujeres y mezcle", sino en algo más profundo: un cambio radical en la perspectiva de análisis que implique reconstruir los conceptos, modelos y paradigmas utilizados habitualmente por las disciplinas sociales y elaborar nuevas categorías y marcos teóricos que tiendan hacia paradigmas alternativos.

La necesidad de incorporar un enfoque de género al análisis del potencial de las remesas para el desarrollo.

El género constituye una variable estructural de primer orden para la comprensión de la complejidad de los nexos migración y desarrollo. Esta afecta a todos los procesos sociales y da organicidad al conjunto del sistema socioeconómico, lo que condiciona dinámicas a nivel micro, meso y macro. Una serie de variables, relacionadas tanto con el país de origen como de destino de la migración, que afectan al nexo migración-desarrollo están estructuradas por la matriz de género.

Sin embargo, pocos estudios dan visibilidad a la migración femenina y a la vez estudian el fenómeno migratorio incluyendo una perspectiva de género, y menos todavía estudian el tema específico de las remesas desde esta perspectiva. Por otra parte, hay investigaciones sobre migración laboral desde un enfoque de equidad de género, pero que en general no abordan las remesas (Staab, 2003).

Gran parte de la literatura en la que se estudian los vínculos entre la globalización y la migración femenina, hace énfasis en los factores económicos. Las migraciones internacionales, su feminización, la transnacionalización de los hogares y las redes, así como el fenómeno de las remesas – no se pueden desconectar de las dinámicas económicas y sociales que se producen a la luz del desarrollo del capitalismo global.

Sin dudas, la globalización neoliberal ha conducido a una división del trabajo según el género o, por decirlo categóricamente, que “la globalización de la economía no actúa separada de los sistemas de creación de desigualdades de género” (Balbuena, 2003; Martin, 2004). Para Saskia Sassen (2005), a través de la relación sistémica entre globalización y feminización del trabajo remunerado, la migración femenina responde a una dinámica generalizada de cambio estructural de la economía capitalista mundial. Según esta autora, los procesos de globalización no son “genéricamente” neutrales desde el punto de vista histórico. Una de las características más notables de la migración femenina es como esta se sustenta en la continua reproducción y explotación de las desigualdades de género en los marcos del sistema capitalista. La mayoría de las trabajadoras migrantes realizan diversas actividades consideradas de “mujeres”, como niñeras, empleadas domésticas o trabajadoras sexuales, están insertas en aquellos nichos laborales peor remunerados con precarias condiciones laborales, escasa protección legal y reconocimiento social.

En los países de destino de las migrantes, el género actúa como principio organizador del mercado laboral, reproduciendo y reforzando los patrones de género preexistentes que discriminan a las mujeres. Además, el género se interrelaciona con otras importantes variables como la raza, clase social, orígenes étnicos y/o nacionalidades, conformando de esta forma, un conjunto de mecanismos de opresión que facilitan la explotación económica de las mujeres migrantes.

Por otra parte, todo análisis debe incorporar los niveles macro-meso-micro. Esto permite, a su vez, una mejor comprensión de las interconexiones entre los procesos de equilibrio/desequilibrio de las condiciones macroeconómicas, los

acuerdos institucionales que se producen y los procesos de toma de decisiones al interior de los hogares. También facilita comprender los procesos en las diversas escalas espaciales en las que debe proyectarse una mirada de género de la migración: global, regional, nacional y local.

A nivel macro, se despliega la división capitalista internacional del trabajo, donde las mujeres son consideradas como trabajadoras de bajo costo, dóciles, flexibles y con menos vínculos estables en el lugar de destino. Esta es lo que varios estudiosos del tema identifican como “la ventaja comparativa de las desventajas de las mujeres”, “cualidades” que las hacen más atractivas que los varones, en un mercado laboral que procura mano de obra intensiva.

“La globalización de la producción y el comercio han puesto una enorme presión en los países desarrollados por costos más bajos de producción y de trabajo en servicios de bajo nivel, produciendo una demanda efectiva por trabajadores inmigrantes de bajo salario” (*sic*) (S. Sassen, 2005). La creciente demanda de mano de obra extranjera por parte de las economías desarrolladas, sobre todo mano de obra femenina para cubrir necesidades de servicio doméstico y de cuidado, implica que las mujeres inmigrantes se hagan cargo de esta tarea de reproducción y que otras cuidan de sus hijos y familiares en los países de origen, generando una cadena transnacional de “cuidadoras” en que el trabajo reproductivo se trasmite desde las mujeres privilegiadas a otras cada vez menos privilegiadas (*sic*) (Balbuena, 2003).

A nivel meso, condiciona el funcionamiento de los mercados laborales que, segregados por sexo, suponen oportunidades y condiciones de empleo diferentes y desiguales; la división sexual del trabajo implica una compleja red de derechos y deberes socialmente prescritos en el uso del tiempo de hombres y mujeres y condiciona el funcionamiento y prestaciones del estado del bienestar; la formación y dinámicas de las redes sociales que sostienen tanto los procesos migratorios como los sistemas económicos en origen están igualmente marcadas por el género.

A nivel micro, el género afecta los procesos individuales, de los hogares y de las mismas empresas: las dinámicas de poder en los hogares determinan las decisiones de migrar; los roles y estereotipos de género fijan las formas culturalmente aceptadas de movilidad y precisan los términos en que esta migración puede ser emprendida por hombres o mujeres; las dinámicas de funcionamiento de los hogares transnacionales determinan los patrones de envío y uso de remesas; para las mujeres y los hombres son distintas las posibilidades y capacidades para el desarrollo de emprendimientos productivos.

Además de los factores de género relacionados con las desigualdades de poder al interior de los hogares, se debe atender al cruce de esta variable social con otros ejes de jerarquización social: la clase, el origen étnico, la nacionalidad, el estatus migratorio y de ciudadanía, la orientación sexual, la discapacidad, etc. Esto es especialmente importante para entender la presencia de un conjunto de efectos a corto y largo plazos, o incluso contradictorios, en términos de desarrollo para diferentes grupos de mujeres.

Influencia de los factores de género en las remesas

A la literatura que analiza cómo los factores de género afectan los flujos de remesas, le interesa en primer lugar, determinar si mujeres y hombres presentan patrones diferenciales de envío, recepción y uso. Un segundo aspecto por evaluar es el impacto que tienen estos flujos monetarios en términos de reforzamiento o reducción de las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, por lo que debe analizarse este impacto tanto en términos individuales (mujeres en sus hogares y comunidades) como colectivos (las mujeres como un colectivo heterogéneo, y el género como un eje jerárquico que estructura el sistema socioeconómico).

A partir del 2004 el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la promoción de la mujer (UN-INSTRAW, por sus siglas en inglés) comenzó a trabajar en la construcción de nuevos marcos conceptuales para el estudio de la relación migración-desarrollo y en diversos estudios empíricos que le han permitido recoger información muy valiosa y extraer determinadas conclusiones sobre el papel que mujeres y hombres desempeñan en los flujos de remesas.

Patrones diferenciales de envío

Las investigaciones realizadas por UN-INSTRAW refieren que las mujeres constituyen la mayoría de las personas remitentes en muchos flujos migratorios, lo que es reflejo del creciente proceso de feminización de la mano de obra a nivel mundial.

Los resultados de estos estudios indican también que el sexo de la persona que envía las remesas afecta su volumen, frecuencia de envío y su sostenimiento a lo largo del tiempo. Si bien las cantidades enviadas por hombres y mujeres suelen ser muy similares, las mujeres envían una proporción mayor de su salario (ver recuadro), lo cual implica un esfuerzo mayor, dada la discriminación salarial que sufren en el país de destino. Para las mujeres migrantes esta estrategia supone altos costos en términos de bienestar personal, en mucha mayor medida que para sus homólogos varones, y responde a los roles diferenciales en el seno de los hogares, que otorgan a las mujeres el papel de responsables finales del bienestar de los mismos.

Las mujeres muestran también una frecuencia ligeramente superior en el envío, pero, sobre todo, una mayor disponibilidad a la hora de responder ante situaciones inesperadas en el hogar de origen (catástrofes naturales, enfermedades y accidentes) y una tendencia a favorecer a más miembros del hogar extenso, por lo que a menudo se convierten en responsables del sostenimiento con diferente intensidad de numerosos familiares de distinto grado. La gran cantidad de personas por cuyo bienestar acaban respondiendo implica en muchos casos, como el dominicano, por ejemplo, la prolongación de su estadía en destino mucho más tiempo del que inicialmente tenían previsto y la postergación, cuando no renuncia, a objetivos que estaban en la base de su proyecto migratorio.

Otro de los hallazgos de estas investigaciones es que los envíos de las mujeres migrantes muestran mayor sostenibilidad a lo largo del tiempo, mientras que los migrantes varones se desentienden con mayor facilidad de su hogar de origen al establecer nuevas relaciones de pareja en destino (y dejan en muchos casos en una situación de gran vulnerabilidad a las mujeres que se han quedado en el país de origen y tienen el trabajo reproductivo como principal ocupación, por lo que pasan a ser mujeres solas con cargas familiares), aquellas mujeres que también optan por romper su vínculo de pareja en el país de origen continúan, sin embargo, enviando remesas para el sostenimiento de sus hijos hasta que logran reunificarlos con ellas en el país de destino.

Cuadro 3: Resultados de estudios de casos seleccionados

Patrones diferenciales de envío	Asimetrías de género resultantes
Cuantificación de las remesas enviadas por mujeres inmigrantes desde España	<p>Las mujeres inmigrantes son responsables del envío del 60,3% del total de fondos emitidos como remesas desde España en el 2006.</p> <p>Esta tendencia se da a pesar de que hay menos inmigrantes femeninos que masculinos y a esa tendencia se une otra que consiste en que se remite con mayor frecuencia. Pero lo que marca el sesgo es que las remesas representan el 14,5% del salario de los hombres, pero el 38,5% del salario de las mujeres. (Moré,2008)</p>
Migrantes andinos en España	<p>La migración boliviana hacia España es femenina en un 56%; en un 55% la de Colombia; en un 51% la ecuatoriana; y, en el 52% la peruana.</p> <p>En un solo año, la población migrante boliviana en España envió al país 869 millones de dólares.</p> <p>De entre los migrantes latinoamericanos remitentes las remesas de las mujeres bolivianas son las más altas: en promedio llegan a 568 dólares por persona. Esto supera en más de 100 dólares la media de los demás colectivos femeninos de migrantes, que está en 412 dólares.</p> <p>Aunque, en promedio, las mujeres perciben menor salario que los varones, ellas envían más dinero a sus familiares en el país de origen, además de que lo hacen con mayor frecuencia. (Arteaga,2010)</p>

República Dominicana	<p>Las mujeres representan el 52,4% de las personas migrantes en Estados Unidos, ellas son responsables del 58% de las remesas enviadas desde el país (BID/FOMIN, 2004).</p> <p>En el caso de España, las mujeres representan el 61,4% del total, pero envían el 78% de las remesas (Lilón y Lantigua, 2004).</p>
-----------------------------	---

Elaboración propia a partir de estudios de casos

Patrones diferenciales de recepción

Con independencia de que el remitente de las remesas sea hombre o mujer, son las mujeres las que tienden a ser las receptoras y administradoras privilegiadas de las remesas. De acuerdo con estudios realizados, los migrantes suelen remitir frecuentemente a sus esposas, mientras que las migrantes que dejan a los esposos en los países de origen envían con mucha mayor frecuencia a otras mujeres de su familia que quedan a cargo de sus hijos (si bien las mujeres también pueden remitir a sus esposos, sobre todo cuando estos quedan a cargo del hogar y los hijos).

Los estudios también exploran las dinámicas al interior de los hogares y han constatado que la elección de la persona que recibe y administra las remesas depende, obviamente, de las dinámicas de organización del hogar. La priorización de las mujeres como receptoras y gestoras se relaciona principalmente con su papel como responsables últimas del bienestar del hogar y con el hecho de que tienden a ser mujeres quienes se quedan a cargo de las/os hijas/os. Pero también hay otros factores, como las situaciones de mayor vulnerabilidad que viven muchas mujeres al estar peor posicionadas en las comunidades, lo que implica que dependan en mayor medida de esta fuente externa de recursos.

En los estudios se revela que aunque las mujeres sean las receptoras y gestoras privilegiadas de las remesas, no siempre resultan las más beneficiadas, ya que suelen utilizar las remesas (ropas y calzados para esposos y los niños, regalos a familiares, etc.) priorizando el bienestar de otros miembros del hogar por encima del suyo propio. Igualmente, recibir y gestionar las remesas no supone decidir sobre su uso; las mujeres que reciben las remesas no siempre tienen capacidad de decisión sobre su uso que con frecuencia está principalmente definido por quienes las envían.

Patrones diferenciales de uso de las remesas

Los estudios realizados muestran que en general el principal destino de las remesas es cubrir los gastos recurrentes del hogar referidos principalmente a gastos de alimentación, ropa y vivienda y, el incremento en el acceso a bienes

de consumo, siendo muy escaso el porcentaje de hogares que destinan las remesas a inversiones de carácter productivo.

En encuestas realizadas a hogares de ocho países de la región, cerca del 80% de todos los receptores de remesas reportaron que el ingreso que reciben lo gastan en alimentos, el porcentaje de mujeres que gasta en alimentos es cerca del 10% por encima del que muestran los hombres (Orozco, 2012).

Las mujeres se desempeñan como las principales gestoras de las remesas y si asumen un mayor poder de decisión sobre su uso, priorizan el mayor uso en la alimentación y educación de la familia. Otros estudios también refieren que cuanto mayor es el control de las mujeres sobre los recursos monetarios del hogar (ya sea en calidad de remitentes que mantienen una fuerte supervisión del uso del dinero que remiten, o en calidad de gestoras de las remesas recibidas), mayor es la tendencia a invertir en el incremento general del bienestar del mismo.

Más allá de la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, los gastos en salud y educación constituyen otra de las prioridades para las familias receptoras de remesas. La herencia de políticas neoliberales ha llevado a que la mayoría de las familias pobres solo tengan acceso a servicios médicos deficientes y de baja calidad y no cuenten con capacidad para costear servicios privados, por lo que el gasto en salud se convierte en prioridad en cuanto los recursos monetarios aumentan como efecto de las remesas.

Por otro lado, el asegurar el acceso a educación superior por parte de los hijos es uno de los principales objetivos de la migración en muchos casos, de manera que el costeo de la misma captura gran parte de la inversión que se realiza con las remesas. Entre los receptores de remesas de Haití, casi una cuarta parte de las mujeres reporta gasto de atención médica. Una quinta parte de las mujeres reporta gastos, en comparación con alrededor del 16% de los hombres, gasta hasta 20 dólares en servicios de salud por cada 100 dólares ganado (*sic*) (Orozco, 2012).

Ante la debilidad de las políticas sociales, otra de las funciones de las remesas es la de actuar como sustituto de los mecanismos de protección social por la incapacidad de muchos estados de origen en cuanto a proveerla. De esta forma, sirven como pensión de jubilación para los padres de las personas migradas, prestación por desempleo o enfermedad para hermanos, sostén ante la viudez de madres, etc.

Por otra parte, el análisis del uso de las remesas al interior de los hogares no debe limitarse a la comparación de los patrones de gastos entre hogares receptores encabezados por mujeres y hogares encabezados por hombres. Las complejas dinámicas familiares ponen en cuestionamiento la propia categoría "jefatura de hogar", sobre todo cuando con frecuencia la distribución de las remesas viene preestablecida por la persona que envía la remesa más que por la receptora, y cuando intervienen otros factores como la clase social y la estructura del hogar en la determinación del gasto, la complejidad de los

procesos de decisión intrahogares, que raramente se reducen a una simple cuestión de si es una mujer o un hombre quien toma las decisiones; etc.

Sobre el impacto de las remesas sobre los hogares y las comunidades

Para lograr un acercamiento más realista al impacto de las remesas sobre la desigualdad, se deberían cruzar las variables de género y clase social, con el propósito de visibilizar cómo dentro de las diferentes clases sociales las mujeres están presentes como beneficiarias, la manera en que se benefician y si la recepción de remesas contribuye a disminuir la desigualdad entre mujeres y hombres en la disponibilidad de ingresos. También a nivel de las comunidades, los impactos pueden variar en función de la clase, el género y la etnia; así como pueden aparecer fenómenos que incrementen las desigualdades entre hogares receptores y no receptores.

Las remesas tienen muy poco impacto en los servicios y prestaciones por parte de las instituciones públicas (a nivel estatal y local) en la provisión de prestaciones y en la garantía de derechos tales como la educación, la salud y la protección social. Los problemas estructurales que caracterizan a las comunidades de origen de los migrantes se traducen en deficientes y pobres servicios y prestaciones para la población.

Ante la inexistencia de redes públicas de salud y educación, los gastos de las remesas sustituyen e inhiben las responsabilidades públicas. Mientras una parte de la población —la que recibe remesas— puede solucionar estos problemas, los hogares que no reciben remesas siguen afrontado estas dificultades de acceso a servicios sanitarios y educativos. En el caso de las remesas colectivas, a menudo la función que estas desempeñan es precisamente suplir la falta de servicios públicos (reparación de cementerios, construcción de carreteras, bibliotecas públicas, etc.).

Por otro lado, la inversión que pueda realizar con las remesas en educación y el consiguiente aumento de capital humano suele chocar con mercados de trabajo locales incapaces de satisfacer las nuevas expectativas laborales y de vida, especialmente las de las mujeres en la medida en que los mercados de trabajo de las comunidades de origen estén profundamente segregados por sexo, y ofrezcan a las mujeres oportunidades laborales aún más escasas y en sectores peor remunerados.

Sobre el tema de la financierización de las remesas que traducida en servicios financieros asociados (seguros privados de toda índole: educación, salud, jubilación, vida...) que, en un primer momento, se piensan para los hogares receptores de remesas, pero, en un segundo momento, se supone que llegaran a la comunidad en general. En este caso, el ahorro individual funciona como instrumento para disminuir la vulnerabilidad y los riesgos, cubriendo la laguna de una red pública de cobertura de riesgos y mostrando una tendencia a la creación de sistemas de protección social privatizados.

En conjunto, el énfasis en el papel de las remesas para cubrir las necesidades de educación, salud y protección social puede verse como un paso más en la

privatización de las estrategias de desarrollo, que dejan a las soluciones privadas la responsabilidad de asumir transformaciones que impacten a los grupos más vulnerables.

Con frecuencia se declara que las remesas tienen un impacto positivo para las mujeres como receptoras y/o gestoras de estos flujos en términos de empoderamiento, ya que al contar con recursos monetarios tendrían mayor autonomía y poder de negociación intrafamiliar. Este es un argumento cuestionable porque los vínculos entre la gestión de los recursos y su empoderamiento no son automáticos ni directos, sino que están mediados por una multiplicidad de factores.

Ciertamente, su rol creciente como proveedoras o gestoras de los ingresos implica un incremento de su capacidad de decisión y negociación. Diferentes autores han mostrado que por ejemplo, cuando las esposas de migrantes masculinos reciben y administran las remesas que estos envían —a veces instalando pequeños negocios o administrando las propiedades adquiridas por sus maridos— los resultados son mucho mejores que cuando las remesas son administradas por parientes del marido, en cuyo caso pueden reforzar la subordinación y control patriarcales ejercidos por la familia.

Contrariamente a lo que muchos suponen, para las mujeres administrar los ingresos del hogar no es sinónimo de capacidad de decisión sobre su distribución, ni beneficiarse del gasto que, a menudo, se decide priorizando los intereses de otros miembros del hogar más que los de las mujeres mismas. El poder de negociación intrafamiliar depende en gran medida de las percepciones sobre las contribuciones y necesidades de cada miembro del hogar. De hecho, para el caso de las mujeres, el reconocimiento del valor de su rol como proveedoras de ingresos choca constantemente con la crítica a la supuesta dejación de sus responsabilidades como cuidadoras.

Otro factor que debe tenerse en cuenta en la relación de las remesas con el empoderamiento de las mujeres, es la disponibilidad de otros recursos tangibles e intangibles como tierras, redes sociales o familiares, posibilidades de inserción en el mercado laboral a disposición de las mujeres. En última instancia, la disponibilidad de esta amplia gama de recursos determina el poder de negociación intrafamiliar (e, incluso, comunitario) de las mujeres.

Asimismo, en el caso de las esposas que se quedan en origen, las experiencias migratorias del marido pueden conducir a una mayor flexibilización de los roles de género tras su retorno, respetando espacios de libertad a menudo ganados por el hecho de haber vivido de manera independiente durante los años de separación; o bien pueden resultar en la imposición de mayores restricciones a las mujeres, por ejemplo, cuando los hombres utilizan los recursos económicos acumulados en el extranjero para forzar un retorno a roles más tradicionales.

Los estudios de caso del UN-INSTRAW han mostrado que los emprendimientos que las mujeres hacen con remesas, comparten todos los obstáculos que afectan a los de los hombres, pero presentan características diferentes y

enfrentan desventajas adicionales, como son: 1) el hecho de que las mujeres por lo general tienen niveles educativos más bajos implica menores habilidades empresariales y barreras adicionales para acceder a los créditos; 2) como las mujeres tienden a gastar una mayor proporción de las remesas en el consumo del hogar (especialmente en salud y en educación), y tienen menor acceso al crédito, sus inversiones son generalmente muy pequeñas; 3) dadas las pequeñas sumas disponibles para inversión, los negocios emprendidos por mujeres suelen depender en mayor medida del trabajo familiar no remunerado y tienen muy poca capacidad de generar empleo; 4) en consonancia con las normas de género, las mujeres tienden a invertir en negocios que se consideran “apropiados” para ellas, como los salones de belleza y las pequeñas tiendas de comida, ropa y accesorios; y 5) en consecuencia, los emprendimientos de las mujeres se caracterizan por su baja rentabilidad y sus dificultades de sostenibilidad a mediano plazo (es decir, que muchos negocios fracasan al poco tiempo).

Tampoco los vínculos entre ahorro e inversión de las remesas en las comunidades de origen se producen de manera automática. La constitución de una “infraestructura financiera” real requiere la existencia de servicios financieros que permitan establecer una correlación directa entre ahorro e inversión en la zona. Es decir, que conviertan el ahorro que se produzca en las localidades de origen de la migración (y, en concreto, el proveniente de las remesas) en una mayor y más accesible gama de servicios financieros.

A menudo las comunidades presentan serias deficiencias estructurales que limitan la rentabilidad de las inversiones realizadas. Por eso, el ahorro tiende fácilmente a desplazarse hacia zonas con mayores posibilidades de inversión, tanto por decisión de las mismas personas migrantes (que prefieren apostar por negocios en zonas más prometedoras) como por el funcionamiento de las propias instituciones financieras cuando estas operan bajo una lógica netamente mercantil, que prefieren realizar préstamos allá donde prometan ser más productivos. El consiguiente efecto es el incremento de las desigualdades regionales.

Para contrarrestar este drenaje de recursos, se precisa la existencia de una infraestructura financiera comprometida con la localidad, que mantenga los recursos en la zona y permita convertir el ahorro de migrantes en créditos para quienes no migran. Esta es la lógica de operación de los servicios financieros de corte cooperativo, tales como los denominados *servicios de intermediación financieros rurales*.

Mayoux (2006) determina que los beneficios obtenidos por la comunidad en su conjunto, y especialmente por las mujeres, dependerán de diversos factores, sobre todo del tipo de propiedad de las instituciones financieras y de sus procedimientos operativos (tasas de interés, calendario de devolución, garantías exigidas, tamaño de los créditos, etc.). Los estudios de casos de INSTRAW y de otros autores muestran que en estas circunstancias el impacto de desarrollo de las inversiones basadas en remesas tiende a ser nulo, y que para superar estas limitaciones se requieren intervenciones desde el ámbito público.

Autores como Martínez (2001; 2006) llaman la atención al hecho de que no solo los emprendimientos de las mujeres tienden a ser invisibles, sino que su capacidad de éxito tiende a minusvalorarse. Las empresas de mujeres, especialmente las grupales, cuentan con activos intangibles como experiencia, conocimientos (muchas veces ligados a saberes tradicionales y/o sobre el medio natural) y capital social (familiar y comunitario, incluyendo redes de apoyo para atender el trabajo no remunerado). Sin embargo, los métodos tradicionales de valoración financiera que utilizan las instituciones de apoyo al desarrollo empresarial y las instituciones financiadoras no reconocen estos activos, por lo que no captan correctamente sus potencialidades y obstáculos (Martínez, 2006).

Ante esta inadecuada valoración por parte de las instituciones financieras, las mujeres presentan mayores dificultades en el momento de obtener préstamos o solicitar otros servicios financieros. Como argumento se esgrime lo problemático que resultan los emprendimientos de las mujeres que operan bajo una lógica de supervivencia y no bajo una lógica de acumulación. En contra de este argumento manifiesta Martínez:

“Las mujeres (al igual que los hombres) crean empresas para lograr objetivos de vida. Los objetivos de vida de las mujeres (y de los hombres) no siempre son la ganancia o la búsqueda del éxito material, sino que pueden ser: el logro de la seguridad económica de sus familias, la educación de hijos/as, desligarse de una relación abusiva o violenta, etc. Estos objetivos son tan válidos como los de la búsqueda de la ganancia” (2006).

Un elemento adicional que debemos tener en cuenta es que la migración a menudo resulta un incremento de la carga laboral para las mujeres que se quedan en las comunidades de origen. Bien porque se quedan a cargo de los hogares y, sobretudo, de los trabajos de cuidados que las mujeres migrantes realizaban antes de marcharse; bien porque a sus responsabilidades de siempre ahora se suma la de gestionar las remesas.

Finalmente, cuando el análisis del impacto de las remesas se centra únicamente en lo que ocurre en los hogares receptores de los países de origen, en la mayoría de los casos se ignora totalmente el costo que para las mujeres migrantes tiene en términos de deterioro de sus condiciones de vida y renuncia a sus propios proyectos de vida, sobre todo en momentos en que a pesar de la crisis económica que atraviesan los principales países capitalistas receptores y a otras vicisitudes se ven presionadas a mantener un flujo de remesas sostenible para sus familiares.

Por esa razón el análisis del impacto del gasto de las remesas en las comunidades de origen debería complementarse con un análisis en el país de destino de la migración, preguntándose: “en qué no se gastan [las remesas] para poder enviarlas fuera y quién se ve afectado por esta falta de gasto” (Pessar, 2005: 5). El análisis de las interacciones entre remesas, migraciones y pobreza

sería incompleto si no se evalúa el impacto de la migración en el desarrollo económico tanto en las comunidades y países de origen como en los de destino.

Conclusiones

La investigación realizada ha permitido responder a las preguntas e hipótesis explicativas que fueron planteadas. Uno de los principales hallazgos de esta investigación es que los aspectos de género que subyacen en el fenómeno de las remesas han recibido muy poca atención tanto a nivel internacional como dentro de Cuba. Las razones que pueden explicar estas carencias analíticas se relacionan con el hecho de que:

-La mayoría de los estudios se centran en la dimensión económica de las remesas, ignorando y relegando a un segundo plano sus dimensiones sociales. Con mucha frecuencia se tienden a considerar a las personas migrantes como una categoría neutra al género, invisibilizando así los patrones diferenciados en los comportamientos de hombres y mujeres como emisores y como receptores de remesas.

-En las investigaciones se suele tomar como unidad de análisis a los migrantes que aparecen como sujetos individuales descontextualizados, no se toma en cuenta que el envío de remesas es un acto realizado por sujetos condicionados por variables estructurales (género, clase, etnia), que están insertos en dinámicas familiares y sociales, económicas y políticas de gran alcance.

-Se constató que la perspectiva de género modifica y enriquece notablemente el debate sobre las remesas y permite ir más allá de un discurso que las reduce a la discusión de su potencial para dinamizar el consumo o la inversión productiva dentro de una lógica monetaria mercantil.

-La mayoría de las investigaciones económicas no toman en cuenta que la cantidad de dinero enviado por las migrantes, cómo se envía y cómo se emplea el dinero están condicionados no solo por la economía de mercado, sino también por las relaciones de poder.

La primera recomendación que se desprende de esta investigación es que se debe adoptar una posición crítica ante el discurso de remesas y desarrollo enarbolado por los organismos internacionales, que empobrece la capacidad analítica de las remesas como una unidad de análisis en materia de desarrollo y que no permite comprender las complejas interrelaciones entre los procesos globales, nacionales y locales.

Bibliografía

AGENJO, ASTRID, 2011: Lecturas de la crisis en clave feminista: una comparación de la literatura en torno a los efectos específicos sobre las mujeres. *Papeles de Europa* 23: 70-100.

- BALBUENA, PATRICIA, 2003: *Feminización de las migraciones: del espacio reproductivo nacional a lo reproductivo internacional*. Universidad Andina Simón Bolívar. Revista Aportes Andinos no. 7.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), 2001: *Las remesas como instrumento de desarrollo. Directrices para propuestas de nuevos proyectos*, Washington, D.C., Fondo Multilateral de Inversiones (Fomín).
- 2011: *Remesas a América Latina y el Caribe durante 2010. Estabilización después de la crisis*. Washington D.C: Fondo Multilateral de Inversiones (Fomín).
- 2012: *Remesas a América Latina y el Caribe en el 2012: comportamiento diferenciado entre subregiones*. Washington D.C: Fondo Multilateral de Inversiones (Fomín).
- BANCO MUNDIAL, 2011: *Datos sobre Migración y remesas 2011* (Washington D.C: Banco Mundial).
- BENERÍA, LOURDES, 1999: *El debate inconcluso sobre el trabajo no remunerado*, Revista Internacional del Trabajo, 118 (3), 321-46.
- 2004: *Introducción. La mujer y el género en la economía: un panorama general*, en Villota, P. (ed.) (2004), *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*, Icaria, Barcelona, 23-74.
- BINFORD, LEIGH, 2002: *Remesas y subdesarrollo en México. Relaciones, estudios de historia y sociedad*, vol. 23, N° 90, Michoacán, El Colegio de Michoacán.
- CARRASCO, CRISTINA, 2001^a: *Tiempos, trabajos y géneros*, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- 2001b: *La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?*, en León, M. (Comp.) (2003), *Mujeres y Trabajo: cambios impostergables*, Porto Alegre, OXFAM GB, Veraz Comunicação, pp.11-49.
- (ed.): 2003 *Mujeres y economía*, Icaria, Barcelona.
- 2004: *Hacia nuevos indicadores de trabajo y género. Un problema mucho más que estadístico*, en Villota, Paloma de (ed.), *Globalización y desigualdad de género*, Madrid: Síntesis, pp. 103-29.
- 2006: *La paradoja del cuidado: necesario pero invisible*, en *Revista de Economía Crítica*, marzo, 2006, pp.: 39-64.
- 2009: *Mujeres, sostenibilidad y deuda social*, en *Revista de Educación*, número extraordinario 2009, pp. 169-191.
- 2010: *Prólogo* en Girón, A. (Coord.): *Crisis económica: Una Perspectiva feminista desde América Latina*. Clacso, Caracas, 13-16.
- 2011: *La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes*, *Revista de Economía Crítica* n°11.
- ELSON, DIANE, 2002: *International Financial Architecture: A view from the kitchen*, Política Femina, primavera, <http://www.eclac.org/mujer/curso/elson1.pdf>
- FERBER, MARIANNE y NELSON, JULIE (eds.) (1993a): *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics*, University of Chicago Press, Chicago.
- NELSON JULIE, 2004: *¿Estudio de la elección o estudio del abastecimiento? El género y la definición de economía*, en Ferber, Marianne, y Nelson, Julie

- (eds.), *Más allá del hombre económico. Economía y teoría feminista*, Ediciones Cátedra, Universitat de Valencia, Instituto de la Mujer, Madrid.
- HARTMANN, HEIDI I., 1979: *Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresista entre marxismo y feminismo*, *Zona Abierta*, 24, pp. 85-113.
- HERRERO, YAYO, 2010: *Cuidar: una práctica política anticapitalista y antipatriarcal*, C. Taibo coord., "Decrecimientos: sobre lo que hay que cambiar en la vida cotidiana", Los Libros de la catarata, pp. 17-31.
- MARTIN, PHILIP, 2004: *Migration*. En Bjorn Lomborg (Editor, 2004). *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ, JORGE, 2001: *Panorama regional de las remesas durante los años noventa y sus impactos macrosociales*, *Revista migraciones internacionales*, vol. 1, Nº. 1, julio-diciembre, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- 2005: *Globalizados, pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados, serie Población y desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- 2006: *Género y migración internacional en el espacio iberoamericano: algunas consideraciones en la búsqueda de buenas prácticas*, documento presentado en el Encuentro iberoamericano sobre migración y desarrollo, Secretaría General Iberoamericana (Segib), Madrid, 18 y 19 de julio.
- 2011: *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago de Chile, 2011.
- MAYOUX, LINDA, 2006: *Women's Empowerment Through Sustainable Micro-Finance: Rethinking 'Best Practice'*
- MOLYNEUX, M., 2007: *Change and continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State? UNRISD*. Gender and Development Programme Paper no.1, Ginebra.
- MUNSTER, BLANCA, 2006: *Migraciones y subdesarrollo en América Latina y el Caribe: dimensión económica*, en *Revista Temas de Economía Mundial*, CIEM La Habana.
- 2012: *Migraciones y remesas. El caso de América Latina y el Caribe*, en *Revista Temas de Economía Mundial*, CIEM La Habana.
- 2012: *Empoderamiento económico de las mujeres cubanas. Escenarios de incertidumbres e impactos en el actual proceso de reorganización económica del país*. Investigación presentada al PNUD. Inédito.
- 2012: *Género y economía: Avatares de una relación difícil*, en *Revista Auditoría y control*. Contraloría General de la República de Cuba. Número 26, Año 2012.
- NACIONES UNIDAS, 1979: *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. (ONU, Nueva York).
- 1995: *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 1994*. Naciones Unidas, New York.
- 1995: *Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Naciones Unidas, Beijing.

- 2005: *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* J. L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), agosto. Publicación de las Naciones Unidas.
- NELSON JULIE, 2004: *¿Estudio de la elección o estudio del abastecimiento? El género y la definición de economía*, en Ferber, Marianne, y Nelson, Julie (eds.), *Más allá del hombre económico. Economía y teoría feminista*, Ediciones Cátedra, Universitat de Valencia, Instituto de la Mujer, Madrid.
- NEWLAND, KATHLEEN, 2007: *A New Surge of Interest in Migration and Development*, Migration Policy Institute.
- NÚÑEZ, MARTA, 2007: *Género y migraciones externas en Cuba entre 1985 y 2005: resultados preliminares*. Ponencia presentada en el Taller Internacional “América Latina y el Caribe. Retos Sociodemográficos en el Tercer Milenio”, Centro de Estudios sobre Migraciones Internacionales, Formato Digital.
- OROZCO, MANUEL y KATRIN HANSING, 2011: *Remittances recipients and the present and future of microenterprise activities in Cuba, Cuba in Transition*, vol. 21, Washington D.C., Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE).
- OROZCO, MANUEL. 2002^a: *Challenges and Opportunities of Marketing Remittances to Cuba*. Washington: Inter-American Dialogue.
- 2012: *América Latina y el Caribe: desarrollo, migración y remesas*. Editorial Tesco, Buenos Aires: Flacso.
- PÉREZ OROZCO, AMAIA, 2006^a: *Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- 2006^b: *Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico*, Revista de economía crítica, no. 5, 7-37.
- PÉREZ AMAIA, 2007: *Global Care Chains*, Working paper 2. UN-INSTRAW.
- 2007^a: *Remittances and Development*, Working paper 3 UN-INSTRAW.
- y García Mar, 2008: *Cruzando Fronteras II. Migración y desarrollo desde una perspectiva de género*, UN-INSTRAW-Ministerio de Igualdad.
- PÉREZ-LÓPEZ, Jorge Sergio Díaz-Briquets, 2005: *Remittances to Cuba: A Survey of Methods and Estimates*. Association for the Study of the Cuban Economy, University of Texas Press, Austin,
- PICCHIO ANTONELLA, 2001: *Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida*, en Cristina Carrasco (ed.) (2001), *Tiempos, trabajos y géneros*, Barcelona: Universitat de Barcelona, pp. 15-37.
- 2005: *La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida*, en Cairó y Céspedes, G. y Mayordomo, M. (comps.). *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista*, Icaria, Barcelona, pp, 17-34.
- 2009: *Condiciones de vida: perspectivas, análisis económico y políticas públicas*, en *Revista de Economía Crítica*, no. 7, primer semestre, pp. 27-54.

- SASSEN, SASKIA, 2005: *Strategic Instantiations of Gendering: Global Cities and Global Survival Circuits*. Documento presentado en el Foro Internacional de Remesas 2005, Washington, 30 de junio de 2005.
- 2008: *Actores y espacios laborales de la globalización*, "Papeles", núm. 1010, pp. 33-51.
- STAAB, SILKE, 2003: *En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas*. Bibliografía seleccionada, serie *Mujer y desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- STARK, ODED y J. EDWARD TAYLOR, 1991: *Migration Incentives, Migration Types: The Role of Relative Deprivation*, *The Economic Journal* 101 (408), pp. 1163-1178.
- SOJO, ANA, 2001: *El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas del aseguramiento en América Latina*, en *Sociales*, Buenos Aires, Argentina).

2

La evolución de la Ronda de Doha y la participación de los países de América latina: una necesaria valoración inconclusa

MSc. Jonathán Quirós Santos
Investigador del CIEM

Resumen

La Ronda de Doha, lanzada a finales del 2001, es un complejo ciclo negociador que debió finalizar en el 2005, aunque aún a inicios del 2015 no se aprecian indicios de su culminación, por el hecho de que los temas que la frenan son los desacuerdos en los temas de acceso a mercados para productos agrícolas, la ayuda interna agrícola y el acceso a mercados para productos no agrícolas. En la también conocida como Ronda del Desarrollo, los países latinoamericanos tienen una participación más activa, sobre todo en las llamadas coaliciones de geometría variable, sin que esto signifique que negocien con una posición común regional.

Abstract

The Doha Round adopted in late 2001, is a complex negotiation cycle must end in 2005. In early 2015 there is no indication of completion and issues that are impeding market access for agricultural products, support domestic agriculture and market access for non-agricultural products. In the so-called Development Round, Latin American countries have a more active role, especially in so-called coalitions of variable geometry without no means negotiate with a common regional position.

Palabras claves: Comercio, crisis, negociaciones, tratados de libre comercio.

Introducción

La creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 como resultado del Acuerdo de Marrakech (Marruecos, 1994), culminó con las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947) e inició una nueva etapa del sistema multilateral del comercio.

La OMC, cuya base jurídica es mucho más sólida que las de su antecesor, incorporó nuevos acuerdos (servicios y propiedad intelectual) y en el Acuerdo de Mercancías, uno sobre Agricultura, con precedencia sobre el resto de los del GATT de 1994. La Organización incluye un órgano de solución de controversias, que le confiere una facultad de la cual no dispone ninguna otra

institución económica mundial: la capacidad efectiva de imponer a los miembros sanciones por el incumplimiento de las reglas.

Esta entidad es el único órgano internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio, y su sistema global de reglas basadas en el multilateralismo, con el objetivo de liberalizar el comercio, se sostiene sobre una arquitectura de foro de negociaciones comerciales, previsibilidad, supervisión de las políticas comerciales nacionales, asistencia técnica y solución de diferencias.

No es una institución para el desarrollo, ni existe consenso entre sus miembros sobre qué es y las vías para promoverlo. Aún sin definirlo, la OMC considera como uno de sus principios el *comercio más libre y promoción del desarrollo y la reforma económica*, lo que explica la filosofía neoliberal de la institución. Para la OMC, *existe una relación estadística indudable entre un comercio más libre y el crecimiento económico*, además de que *la teoría económica señala contundentes razones para esa relación*, de lo que se deriva que *el sistema de la OMC contribuye al desarrollo* (OMC, 2003).

La liberalización propugnada se logra, tal como en el GATT (de 1948), mediante series de negociaciones comerciales conocidas como *rondas*. Hasta la fecha, la única iniciada en la OMC es la Ronda de Doha, llamada así porque fue lanzada en la capital de Qatar a fines del 2001, y es su evolución uno de los principales objetivos de este artículo.

La conflictiva hoja de ruta de la inconclusa Ronda de Doha

La Conferencia Ministerial es la máxima autoridad de la OMC. Como norma, debe reunirse por lo menos una vez cada dos años, y puede adoptar decisiones sobre todas las cuestiones que se planteen en el marco de cualquiera de los acuerdos comerciales multilaterales (entre estas reuniones, la labor cotidiana está a cargo del Consejo General, integrado por todos los miembros de la Organización).

Fue en Singapur (septiembre de 1996) donde se celebró la I Conferencia Ministerial. Las grandes contradicciones existentes entre los países desarrollados y subdesarrollados no tuvieron la agudeza que muestran hoy, y a instancias de los primeros, se aprobaron Grupos de Trabajo en Inversiones, Competencia, Transparencia de la Contratación Pública y Facilitación del Comercio (los llamados en lo adelante *temas de Singapur*), con el objetivo de evaluar si procedían normas en estas materias para comenzar negociaciones en ellas. Y fueron los países subdesarrollados los que impidieron el inicio de las negociaciones.

Ginebra (Suiza) fue la sede de la II Conferencia Ministerial (mayo de 1998). No se adoptaron acuerdos sustantivos, puesto que fue marco para la conmemoración del cincuentenario del sistema multilateral de comercio. Entre los temas centrales de discusión estuvo evaluar la aplicación de los acuerdos de la OMC, en la cual los países subdesarrollados criticaron los incumplimientos por parte de los países desarrollados; además, se discutió acerca de la definición del trabajo futuro de la Organización, con el fin de

impulsar el inicio de una nueva ronda de negociaciones, sin que hubiese consenso sobre el tema.

La III Conferencia Ministerial (Seattle, Estados Unidos, fines de noviembre e inicios de diciembre de 1999), constituyó el primer y más ruidoso fracaso en la breve historia de una institución considerada paradigma de la globalización: se había quebrado la precaria estabilidad de las reuniones anteriores. No se adoptó Declaración Ministerial alguna, como colofón necesario de las conferencias ministeriales, puesto que primaron las contradicciones irresueltas entre países desarrollados y subdesarrollados (y entre los propios países desarrollados), lo que impidió la pretensión de los países desarrollados de iniciar un nuevo ciclo de negociaciones, que se denominaría *Ronda del Milenio*, a tono con el contexto finisecular.

Ya era creciente el número de miembros subdesarrollados que cuestionaban abiertamente los beneficios netos prometidos por los desarrollados cuando firmaron la Declaración de Marrakech. En las calles, las manifestaciones de protesta contra la OMC y los efectos de la globalización neoliberal marcaron un parteaguas en el movimiento opuesto a estos procesos.

La capital catari fue la sede en noviembre del 2001 de la IV Conferencia Ministerial. Allí se lanzó, mediante su Declaración Ministerial, la ronda de negociaciones más larga del sistema multilateral del comercio desde su creación en 1948. Este cuestionable éxito de la OMC tuvo como antecedente directo el fracaso de Seattle, que había “contaminado” las negociaciones, en las que no se mostraban suficientes avances y predominaban las contradicciones, pero sobre todo, el hecho de que la anemia negociadora fue sobrepasada por el efecto combinado de la recesión mundial, el temor de un fracaso como el de la cita estadounidense (detonante de la crisis de legitimidad del organismo multilateral) y el clima político generado tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de ese año en Nueva York y Washington (Hidalgo; Quirós, 2010).

El escepticismo prevaleciente fue vencido por el desmedido y hegemónico énfasis en la seguridad de la agenda internacional de la administración de George W. Bush, que se sumó al argumento convencional de que la crisis generaría proteccionismo, y que el mejor antídoto para superarla y retomar el crecimiento era la profundización de la liberalización, que se lograría con las negociaciones en Doha.

Predominó la paranoia ante las presiones del apabullante unilateralismo estadounidense, que se manifestó en la retórica oportunista del presidente norteamericano de que “quién no estaba con los Estados Unidos, estaba con los terroristas”, impulsada por Robert Zoellick, otrora Representante Comercial estadounidense y luego Presidente del Banco Mundial, que con insistencia proclamara la posibilidad de conexión intelectual de los terroristas con quienes estaban en contra del libre comercio y la globalización (Quirós, 2004).

Uno de los temas más conflictivos en Qatar fue el agrícola, como ha sido habitual. Como norma, los países subdesarrollados pidieron una notable reducción de las subvenciones a la producción² y a las exportaciones agrícolas de los países desarrollados, a la vez que demandaron mayor acceso a los mercados de estos, afectados por la “arancelización sucia”.

En servicios —otro de los temas conflictivos— se aceptó profundizar en la liberalización. En los temas de Singapur, no hubo acuerdo para iniciar negociaciones. Los temas ambientales, hasta ahora no tratados de forma específica en las negociaciones, se incluyeron a instancias de las Comunidades Europeas. Las diferencias en las negociaciones sobre acceso a mercados para los productos no agrícolas no se manifestaron de forma tan álgida como se presentan actualmente.

En el tema de los medicamentos protegidos por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Adpic), y uno de los de mayor controversia, los países subdesarrollados lograron los resultados más visibles. No se modificó en absoluto el principio de protección de las patentes de medicamentos, pero aquellos afectados por alguna *emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia*, pudieran producir medicamentos genéricos, previa autorización de licencias.

La aprobación de la correspondiente Declaración Ministerial impulsó además el Programa de Trabajo para las Negociaciones, que debía culminar el 1 de enero del 2005, y que se llevaría a cabo en el Comité de Negociaciones Comerciales y sus órganos subsidiarios, bajo la autoridad del Consejo General. Inmediatamente, comenzó a denominarse *Ronda del Desarrollo o de Doha para el Desarrollo*, para destacar con el término *ronda* el inicio de un nuevo proceso, más importante que el simple cumplimiento de funciones normales de la OMC, ya que con la referencia, se pretendía consolidar el vínculo entre comercio y desarrollo e incorporarlo como un pilar central en las funciones de la OMC (Ricupero, 2003), lo que no garantiza en modo alguno que la formalización y el predominio del calificativo en términos mediáticos haga que los resultados tuviesen que estar a la altura de las expectativas intencionalmente creadas.

La calificación de la Ronda de esa manera es solo una de las varias maneras en que el tema del desarrollo ha venido siendo recuperado en la agenda internacional, y sobran motivos para cuestionarse si dicha recuperación está tomando cuerpo en la definición de estrategias y políticas y en la asignación de recursos (Estay, 2002).

Era previsible ya desde el lanzamiento de la Ronda, no obstante el optimismo casi generalizado o el calculado interés, su improbable cumplimiento, puesto

² La ayuda interna a los productores agrícolas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ascendía a 1 000 millones de dólares diarios (OMC, 2002).

que la agenda que se comenzaría a negociar a partir del 1 de enero del 2002 es muy amplia y compleja, y el tiempo aprobado para cumplirla, muy breve. En adición, en el período en que comenzó el Programa de Trabajo de Doha se estaban realizando múltiples negociaciones comerciales regionales y bilaterales³, con la consiguiente carga para los expertos negociadores, no numerosos en la gran mayoría de los países subdesarrollados, además de la dispersión de sus esfuerzos (Quirós, 2004).

El párrafo segundo de la Declaración Ministerial se proyectó como encarnación del espíritu de la llamada *Ronda del Desarrollo*. En él se enuncia que: “... *La mayoría de los Miembros de la OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado en la presente Declaración. Recordando el preámbulo del acuerdo de Marrakech, continuaremos realizando esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico [...]*” (OMC, 2003a).

Para argumentar mejor el pretendido sesgo desarrollista de la Ronda, se insiste en el texto adoptado sobre el trato especial y diferenciado, que reafirma las disposiciones de este como *parte integrante de los Acuerdos de la OMC*, y la conveniencia en examinarlas todas *con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas*; y se alude a la creación de los Grupos de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas y sobre Comercio y Transferencia de Tecnología (propuestos por los países subdesarrollados, pero para los que no existe un mandato de negociación, pues los resultados de los exámenes y las posibles recomendaciones debían ser entregadas en la siguiente Ministerial), el programa de trabajo para las cuestiones relativas a las pequeñas economías y la decisión expresa sobre los temas de aplicación, así como al establecimiento de compromisos en cuanto a cooperación técnica y creación de capacidades.

Las negociaciones iniciadas a partir de Doha se centran en las cuestiones relativas a los acuerdos adoptados en agricultura, servicios, acceso a los mercados de los productos no agrícolas (AMNA -NAMA, por sus siglas en inglés-), ADPIC, Normas de la OMC (antidumping, subvenciones y derechos compensatorios y la relación entre los acuerdos comerciales o de integración regionales y las normas de la OMC), entendimiento sobre la solución de diferencias y comercio y medio ambiente.

Estas negociaciones se llevarán a cabo bajo los principios de decisiones por consenso y de compromiso único (*single undertaking*), es decir, con la adopción de acuerdos en todos los temas en conjunto, lo que implica que nada

³ Los países de América Latina y el Caribe (con la excepción de Cuba), estaban enfrascados en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuya puesta en marcha debía ser también el 1 de enero del 2005, y ya era un hecho la promiscuidad de negociación de tratados de libre comercio en muchos países de la región.

estará acordado definitivamente hasta la conclusión de las negociaciones en todas las áreas.

Las complejas negociaciones de la Ronda tuvieron un primer balance en la V Conferencia Ministerial (Cancún, México, mediados de septiembre del 2003). Allí se reconoció que estas no culminarían en la fecha prevista. El resultado estuvo bastante alejado de lo que pasó dos años antes: no se aprobó Declaración Ministerial alguna, debido a las posiciones irreconciliables entre países desarrollados y subdesarrollados, centradas básicamente en agricultura y en la falta de consenso explícito para iniciar negociaciones en los temas de Singapur, como era interés de los primeros. El “fracaso” de Cancún pudo ser visto desde otra óptica, porque para muchos representantes de los países subdesarrollados, fue preferible que no hubiese acuerdo en lugar de un mal acuerdo.

En el balneario mexicano las Comunidades Europeas y Estados Unidos presentaron un documento marco sobre agricultura, que ya habían consensuado antes, el cual sirvió de base para las discusiones, con el fin de ejercer la tradicional hegemonía de estos miembros y que fuese aprobado por todos, incluyendo, obviamente, a los países subdesarrollados.

En el texto se planteaban reducciones sustanciales de los apoyos domésticos que distorsionan el comercio de estos productos, reformas sobre el acceso a los mercados y competitividad exportadora, pero no se establecía en ningún caso las proporciones, los plazos y los mecanismos por emplear, lo que les recordaba a los más experimentados negociadores el acuerdo de Blair House de la Ronda Uruguay, logrado entre ambos.

La adopción de este desbalanceado documento fue impedida con la presentación de otro, presentado por una coalición que se llamó inicialmente *Grupo de los 20 plus* (G-20), liderada por Brasil. Dicho texto, estratégicamente más cercano a las posiciones sostenidas por los gobiernos de los miembros subdesarrollados en las negociaciones agrícolas, planteaba la reducción sustancial de la ayuda interna a la agricultura, la eliminación de las subvenciones a las exportaciones, mejora en el acceso a los mercados y solicitudes operativas y concretas de trato especial y diferenciado para los países subdesarrollados.

Otros temas de negociación estuvieron bastante alejados de las pretensiones de los países subdesarrollados y de sus expectativas: los llamados *temas del desarrollo*, entre ellos el Trato especial y Diferenciado, Aplicación, Cooperación Técnica, Países Menos Adelantados (PMA), Productos Básicos, Pequeñas Economías, Comercio, Deuda y Finanzas y Comercio y Transferencia de Tecnologías.

Tras Cancún, la frustración se hizo muy evidente, por la falta de credibilidad de la OMC y su incapacidad para llegar a acuerdos. De ahí que la Decisión del Consejo General adoptada el 1 de agosto del 2004, el llamado *Paquete de Julio* (de 2004), fuera el resultado de un largo y extenuante proceso de

negociación, que relajó de cierta forma las tensiones de la OMC, al romper momentáneamente el estancamiento del Programa de Trabajo.

Este Paquete de Julio (de 2004) supuso un acuerdo marco, pues fue un conjunto de lineamientos de política que requería complejas negociaciones posteriores, para culminar en diciembre del 2005 en la VI Conferencia Ministerial, y permitiría continuar con las negociaciones del Programa de Doha. Fue importante la decisión, *por consenso explícito*, de comenzar solo negociaciones en Facilitación del Comercio y eliminar de las negociaciones los restantes “temas de Singapur”.

La VI Conferencia Ministerial se realizó en Hong Kong, Región Administrativa Especial china, en diciembre del 2005. Aunque muy cuestionado, su principal resultado fue la adopción de una Declaración Ministerial, contentiva de un paquete de acuerdos de bajo perfil con planes de trabajo y fechas precisas aprobadas, que incluía la culminación de la Ronda para fines del 2006.

Los principales temas de conflicto y negociación fueron agricultura, servicios y acceso a mercados para los productos no agrícolas. En el primero, el resultado concreto y más divulgado fue la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación para 2013⁴. En ayuda interna, se aprobaron tres bandas para la reducción del valor monetario de apoyo del Estado al sector, con mayores recortes lineales en las bandas superiores. En acceso a mercados, se adoptaron cuatro bandas para estructurar los recortes arancelarios, y se reconoció que los países subdesarrollados pueden designar por sí mismos un número apropiado de líneas arancelarias como productos especiales.⁵

En servicios, aunque se debilitó el lenguaje obligatorio y prescriptivo de la versión original propuesta, las Comunidades Europeas consideraron la necesidad de modificar la modalidad de negociaciones, al introducir “enfoques complementarios” para lograr forzar a los países a adoptar niveles aún más altos de liberalización en cada ronda de negociación, ante el lento avance de las negociaciones en el sector, lo cual ha sido y es motivo de enconados debates (Quirós, 2007).

El resultado del AMNA es uno de los más desfavorables para los países subdesarrollados, dado el enfoque liberalizador que se impuso, favorable a los intereses de los países desarrollados. Estos últimos, partidarios de mayor

⁴ El plazo para su eliminación fue la fecha que finalmente aceptaron las Comunidades Europeas, de acuerdo con la conveniencia de sus intereses, y es el pilar agrícola más fácil de despejar porque la utilización por las CCEE constituye solo el 3,6% de sus ayudas totales a la agricultura. Como parte de las reformas de su política agraria común (PAC), estas deben estar eliminadas para esa fecha.

⁵ Productos agrícolas que los [países subdesarrollados](#) consideran de particular importancia en términos de [seguridad alimentaria](#), desarrollo rural y como medios de subsistencia de los campesinos pobres.

acceso a los mercados de los países subdesarrollados, finalmente impusieron una fórmula suiza con coeficientes a niveles⁶.

Por la insistencia de los países subdesarrollados, se incluyó un párrafo en la Declaración Ministerial que relaciona explícitamente *que haya un nivel de ambición en el acceso a los mercados para la agricultura y el AMNA comparablemente elevado. Esta ambición ha de alcanzarse de una manera equilibrada y proporcionada, compatible con el principio de trato especial y diferenciado*, de ahí que se acordara que los plazos para cumplir con los objetivos de Doha en agricultura y acceso a mercados para productos no agrícolas fuesen el 30 de abril para las modalidades, mientras que los proyectos de listas globales para estas modalidades lo fuesen el 31 de julio del 2006, al igual que para AMNA.

Los resultados más visibles en los llamados *temas del desarrollo* fueron en el acceso a mercados de los PMA y la ayuda para el comercio, ya que los restantes tuvieron un perfil muy bajo.

En julio del 2006, tras una “mini-Ministerial” celebrada en Ginebra por Australia, Brasil, las Comunidades Europeas, Estados Unidos, India y Japón, el entonces Director General de la OMC, Pascal Lamy, suspendió las negociaciones ante el incumplimiento de las fechas y los acuerdos adoptados en Hong Kong, que comprometía la ya varias veces pospuesta culminación de la Ronda de Doha. Fueron reanudadas en enero del 2007, lo que respondió más a un compromiso con la Ronda iniciada en el 2001 y a la preocupación por la credibilidad del sistema multilateral de comercio, que a un resultado de convergencia entre las diferentes posiciones (Hidalgo, 2007).

La reanudación supuso la presentación de textos con propuestas de modalidades⁷ en agricultura y AMNA, cuyas negociaciones, como se comentó, están condicionadas, y sus documentos se presentan en paralelo. Como agricultura y AMNA son centrales en los diferendos de la Ronda, no se logró el impulso para que se celebrase la VII Conferencia Ministerial: ya no se trató de la falta de consenso para adoptar una Declaración Ministerial, sino incluso el acuerdo de no celebrar la que correspondía, en aras de evitar pérdida de tiempo, recursos y capital negociador, amén de que se reforzara aún más la falta de credibilidad en la Ronda de Doha y en la OMC.

La ausencia de acuerdos en aspectos centrales condujo a varios textos con proyectos revisados de modalidades en julio del 2007 y en febrero y mayo del 2008. Otro intento de reactivar las negociaciones de la Ronda de Doha se realizó en el Comité de Negociaciones Comerciales y en las “mini-Ministeriales”

⁶ Dicha fórmula recorta más los aranceles altos que los bajos, lo que influirá notablemente en los márgenes de protección industrial de los países subdesarrollados, quienes aplican mayores aranceles y tienen los consolidados más altos.

⁷ Contienen definiciones y opciones acotadas sobre cobertura de productos, formas y reducciones de aranceles, compromisos sobre subvenciones, flexibilidades, plazos de instrumentación, tratamiento para países subdesarrollados y disciplinas específicas y generales de cumplimiento.

efectuadas en Ginebra, en julio de este último año, cuyo resultado fue el Paquete de Julio (de 2008), pero no se lograron avances importantes y las expectativas de realizar una Conferencia Ministerial a finales de año se frustraron. Las últimas versiones de los proyectos revisados de modalidades para Agricultura y AMNA se presentaron en diciembre del 2008; sin que exista aún a inicios del 2015 el consenso suficiente para acordar un texto definitivo.

En el epicentro de la crisis global, se celebró la pospuesta VII Conferencia Ministerial (finales de noviembre-inicios de diciembre de 2009) en Ginebra. Las expectativas previas eran bajas, y se había anticipado que no se tomarían decisiones importantes ni se continuarían negociaciones sustantivas de la Ronda de Doha, como tampoco se previó la adopción de una declaración ministerial.

Para no arriesgarse a un nuevo fracaso, máxime en el contexto recesivo mundial la Ministerial se desarrolló como un ejercicio de supervisión, con el tema de discusión "La OMC, el sistema multilateral de comercio y el entorno económico mundial actual". El propio Pascal Lamy había comentado que esta sería *de mantenimiento* de la Organización (a *"house keeping" ministerial*).

En la propia ciudad suiza se celebró la VIII Conferencia Ministerial (mediados de diciembre del 2011). Resultados efectivos de esa reunión fueron el reconocimiento de algunas necesidades de los países menos adelantados y la ampliación del alcance del Acuerdo (plurilateral) sobre Contratación Pública. Allí se aprobó la adhesión de Rusia (además de Samoa y Montenegro). Lo verdaderamente relevante de la VIII Ministerial fue que tampoco esta vez se pudieron reducir las diferencias de posiciones para concluir las negociaciones de la Ronda de Doha.

No se adoptó Declaración Ministerial, por la oposición al intento de aprobación de esta de forma poco transparente y antidemocrática, sino una Declaración final a título exclusivo del Presidente de la VIII Ministerial, Olusegun Olutoyin Aganga, Ministro nigeriano de Comercio e Inversión, donde se manifestaron las diferentes y encontradas posiciones de los miembros.

En esa cita se ratificó lo obvio. *"Los Ministros lamentan profundamente que, a pesar de la plena participación y los intensos esfuerzos desplegados desde la última Conferencia Ministerial para concluir el todo único del Programa de Doha para el Desarrollo, las negociaciones estén estancadas"*. Se concluyó, en adición, que *"En este contexto, es poco probable que todos los elementos de la Ronda del Desarrollo de Doha concluyan simultáneamente en el futuro cercano"* (OMC, 2011).

La IX Conferencia Ministerial, la última celebrada hasta la fecha, tuvo como sede a Bali (Indonesia), entre los días 3 y 7 de diciembre del 2013. Entre los resultados de la citada reunión estuvieron la adopción de la correspondiente Declaración Ministerial y el lanzamiento de un Paquete, homónimo del lugar, contentivo del primer acuerdo multilateral que se firma desde la creación de la OMC.

El acuerdo sobre Facilitación del Comercio, el único de los llamados Temas de Singapur que se negociaba como parte de la Ronda de Doha —desde el Paquete de Julio del 2004—, permitió al adoptarse, como parte de su simbolismo, que se considerase un loable resultado del nuevo Director General, el brasileño Roberto Azevêdo⁸, el cual se empeñó a fondo en lograr algún resultado que mostrar.

No sin rechazo explícito de algunos países, sobre todo latinoamericanos⁹, y aprobado finalmente con reservas por estos, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio aportó para la OMC un éxito, y fue divulgado por los principales medios de comunicación como un acuerdo histórico, también como parte de un proceso en que se desperezaban de alguna forma las negociaciones de la Ronda de Doha.

Como parte del “Paquete...” adoptado en Indonesia, se incluyó por la insistencia de países subdesarrollados, encabezados por India como líder del G-33, la necesidad de mantener programas de seguridad alimentaria sin riesgo de iniciar controversias, así como también compromisos programáticos sobre el trato especial y diferenciado para los PMA, incluso provenientes de los inicios de la Ronda de Doha.

La Ministerial de Bali movió algo el adormecido panorama de la Ronda de Doha, pero el conjunto de lo conseguido, más allá de las exageraciones mediáticas y de la novedad del primer acuerdo multilateral aprobado en la OMC, siguió siendo muy limitado. Los temas sustantivos continúan sin acordarse, y no han sido despertados aún, lo cual seguramente será muy difícil en la X Conferencia Ministerial, prevista para celebrarse en Nairobi (Kenia) del 15 al 18 de diciembre del 2015.

El principal obstáculo para el avance en las negociaciones agrícolas es el proteccionismo del sector por parte de los países desarrollados, lo que ejerce una influencia determinante en las negociaciones multilaterales en general. Estos fuerzan por un amplio acceso a los mercados para productos industriales, lo que es considerado lesivo por muchos países subdesarrollados.

La Ronda de Doha sigue, en esencia, estancada, y los temas fuera del llamado *triángulo de cuestiones* (acceso a mercados y ayuda interna en el sector agrícola, así como acceso a mercados para productos no agrícolas), siguen siendo rehenes de los avances en agricultura y AMNA, lo que conduce

⁸ Había sido elegido el 8 de mayo del 2013, anunciado oficialmente el 31 de ese propio mes y asumió sus funciones el 1 de septiembre del 2013.

⁹ El texto del acuerdo provocó un explícito rechazo de Cuba y de las delegaciones de Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Por medio de una declaración oficial, estas denunciaron la resistencia frente a la propuesta de incluir una cláusula que prohibía la discriminación en el tránsito de mercaderías “por razones de cualquier índole”, de forma de penalizar explícitamente el bloqueo económico, comercial y financiero que imponen los gobiernos estadounidenses a Cuba, lo que amenazó con hacer colapsar el acuerdo. Finalmente, se incluyó en la Declaración Ministerial una aclaración relativa a la vigencia del artículo V del GATT 1994 sobre la Libertad de Tránsito.

a que los países desarrollados busquen atajos en estos y otros temas, y pretendan un resultado minimalista de un ciclo del que cada vez hay menos referencias como Ronda del Desarrollo.

Los países de América Latina en las negociaciones de la Ronda de Doha

El otro objetivo que persigue este artículo es evaluar primariamente la participación de los países de América Latina en la Ronda de Doha. He preferido limitarlo por ahora solo a los estados latinoamericanos hispanohablantes y a Brasil, sin entrar tampoco a analizar la actividad de los países de la región en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (en otros textos posteriores se ampliará, como corresponde, al Caribe insular y continental no hispanoparlante y al sistema multilateral de comercio en general).

Todos los países de América Latina son miembros de la OMC¹⁰. Fueron fundadores del sistema multilateral del comercio en el GATT (de 1947) Brasil, Cuba y Chile, y durante los años en que este acuerdo rigió, se incorporaron paulatinamente el resto de los estados. La mayor parte se adhirió entre la década de 1980 y hasta 1994, en que culminó la Ronda Uruguay. Ecuador y Panamá fueron una excepción, pues ingresaron de forma directa a la entidad multilateral en 1996 y 1997, respectivamente¹¹.

Es América Latina y el Caribe la región subdesarrollada que tiene la casi totalidad de sus países formando parte de la OMC (e involucrados en las negociaciones de la Ronda de Doha), a diferencia de Asia y África, dado que a pesar de ser miembros la mayoría de sus países, no alcanzan la proporción de nuestra área geográfica.

El énfasis librecambista propio de la entidad encontró en América Latina un terreno abonado, toda vez que la inmensa mayoría de los países de la región tenían avanzado un largo trecho en la liberalización de su comercio, y de sus economías en general, por diferentes vías, incluyendo al GATT (de 1947).

El impacto final del modelo de sustitución de importación en la región lo fue la crisis de la deuda externa en la década de 1980. La llamada “*década perdida*” significó que el crecimiento entre 1983 y 1990 fuera casi nulo para la mayoría de los países, y el producto interno bruto (PIB), *per cápita* en ese último año de referencia fuese 11% menor que a inicios del decenio.

Para capear la crisis, las soluciones de los gobiernos se centraron en el desmantelamiento de la protección industrial, la liberalización comercial, el intento de promoción y de diversificación de exportaciones y las privatizaciones (impulsadas mucho más en la década siguiente). Las políticas de ajuste estructural promovidas e impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI)

¹⁰ También lo son todos los países caribeños, excepto Bahamas, que es Observador.

¹¹ De los caribeños, también ingresaron directamente a la OMC Guyana y Surinam, ambos en 1995.

y el Banco Mundial, condicionadas a sus préstamos, legitimaron la desregulación y apertura de las economías regionales.

Ya en la década de 1990, se reforzó el *estatus quo* neoliberal de las prescripciones de política económica con el decálogo del Consenso de Washington. Las políticas comerciales asociadas a las reformas macroeconómicas condujeron a la eliminación virtual de barreras no arancelarias, la adopción de aranceles promedio menores y una mayor uniformidad de las estructuras arancelarias (Tussie, 2011). En tal sentido, el nivel de las tasas arancelarias promedio aplicadas en América Latina bajó de 29,1% en 1985 a 11,8% en 1995 (año en que se creó la OMC)¹² (Heidrich, 2009).

La política comercial aplicó combinaciones de liberalización comercial, acuerdos comerciales regionales e inmersión completa en el sistema multilateral. Su bastión ha sido la integración regional (Tussie, 2011), cuyos esquemas tradicionales han mutado a un modelo de regionalismo abierto, a los que se suman los creados a partir del decenio de los 1990. Se han impulsado a tal punto los acuerdos comerciales regionales (y con países fuera de la región)¹³, que a la fecha los países de América Latina y el Caribe en su conjunto tienen más de cincuenta en vigor notificados a la OMC.

Es en este contexto de la última década del siglo XX cuando todos los países de América Latina ingresan a la OMC, en plena coherencia con los objetivos de políticas económicas y comerciales de casi todos sus gobiernos, y el interés en el multilateralismo comercial.

De forma general, tal como sucedió con la inmensa mayoría de los países subdesarrollados, los de América Latina se sintieron defraudados al poco tiempo de creada la OMC, dado que las expectativas creadas al fin de la Ronda Uruguay del GATT (de 1948) no se correspondieron con la realidad. Mientras estos habían emprendido profundos procesos de apertura comercial, los países desarrollados mantenían altos niveles de protección agrícola, además de que el costo del ajuste para los países subdesarrollados, en función de cumplir la normatividad de la OMC, había sido muy alto.

Por otra parte, la participación en conjunto de América Latina y el Caribe en el comercio mundial había disminuido desde la creación del sistema multilateral de comercio. Si en 1948 fue de 12,3% y en 1953 se quedó en el 10%, ya en 1963 había disminuido a 7%, a 5,8% en 1983, a 4,4% en 1993, a 5,2% en el 2003, a 5,8% en el 2010 y alcanzó 6% en el 2013. Los dos mayores exportadores de mercancías de la región, México y Brasil, ocuparon los lugares 15 y 22, respectivamente entre los 30 mayores exportadores mundiales de bienes, con una participación entre ambos de 3,3% del total mundial exportado. (OMC, 2014).

¹² En el año 2000, previo a la Conferencia Ministerial de Doha, fue de 11,5%, en el 2005, año en que se celebró la Conferencia Ministerial de Hong Kong, China, fue de 8,9%.

¹³ Incluyendo el fracasado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Si bien los países subdesarrollados en la actualidad ya exportan casi la mitad de los bienes a nivel mundial, esta proporción está influida por la presencia de unos pocos países, sobre todo asiáticos, encabezados por China (lo que explica parcialmente la pérdida de participación de América Latina). No obstante, aún la hegemonía económica y comercial de los países desarrollados marca la pauta del comercio mundial y de las normas multilaterales, por el simple hecho de que fueron ellos y sus empresas transnacionales los principales beneficiarios de la creación de la OMC y de su arquitectura.

En esta, todos los miembros son formalmente iguales, y la institución blasona de estar dirigida por ellos, pero la fortaleza económica (financiera, militar, mediática, y en otras instancias multilaterales políticas, en el FMI y el Banco Mundial) posibilita el mayor poder de negociación de los países desarrollados, sobre todo el de Estados Unidos y el de las Comunidades Europeas, lo que les permite imponer sus intereses y la propia agenda y el ritmo de negociación.

La amplitud de los temas por negociar, el alto número de miembros, el principio de compromiso único y que la toma de decisiones sea por consenso, les permite a los países desarrollados aplicar estrategias para conseguirlo. Una parte importante de las negociaciones se realizan en reuniones de pequeños grupos, para “facilitar” la toma de decisiones e inducir el consenso. Genéricamente esta forma poco transparente y antidemocrática se conoce como *mecanismos o reuniones de sala verde*. Claro que el peso comercial de algunos países subdesarrollados hace que sea imprescindible su presencia en estas *Green rooms*, en muchos casos para cooptarlos y manufacturar consensos que se presentarían al resto de los miembros.

Estos desequilibrios estructurales e institucionales condicionan la participación asimétrica de los países latinoamericanos (y subdesarrollados en general) en la OMC y en su hasta ahora única Ronda. Su actuación obedece a disímiles factores, que forman un espectro que va desde la heterogeneidad de sus estadios de desarrollo relativo, diferentes estrategias de inserción internacional, tamaño relativo de sus economías, la mayor o menor profundidad de la liberalización en unos u otros sectores de sus economías, intensidad o ausencia de alineamientos económicos o políticos con países desarrollados (Estados Unidos y la Unión Europea especialmente), vocación o presencia geoestratégica actual y futura, recursos financieros para participar en las negociaciones, personal calificado para hacerlo y cantidad de funcionarios acreditados encargados de las negociaciones comerciales multilaterales en las misiones diplomáticas en Ginebra.

En consecuencia, y a pesar de las semejanzas, existen diferencias entre los países latinoamericanos en las negociaciones comerciales multilaterales, y aún discrepancias¹⁴, lo que explica como rasgo básico la ausencia de una

¹⁴ Existen consensos, aún sin articular posiciones regionales, en la protección de los conocimientos tradicionales, el acuerdo relativo a los ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionadas con el Comercio) y la salud pública, el acceso a los medicamentos existentes, así como la investigación y desarrollo de nuevos medicamentos, la relación entre el comercio y la transferencia de tecnología y el trato especial y diferenciado. En

participación regional común y consensuada en la Ronda de Doha. Es también característica de los países de la región una mayor participación real en las negociaciones, a diferencia de otros ciclos negociadores previos (como la Ronda Uruguay del GATT).

El lanzamiento de la Ronda de Doha implicó un amplio y complejo ciclo negociador, que inicialmente fue aceptado con ciertas reservas por parte de los países latinoamericanos, lo que puede ser sintetizado con dos intervenciones. Una fue de la Comunidad Andina: “Los países andinos hemos revisado el alcance de la Declaración y constatamos que no están reflejadas en ella todas las legítimas aspiraciones con las que hemos venido a Doha. Estamos conscientes de que asumiremos costos adicionales con la inclusión de nuevos temas en la agenda de la OMC. Nos preocupa también el curso que seguirán las negociaciones en aspectos de gran prioridad para nosotros, como son los vinculados con la agricultura. Sin embargo, ante la posibilidad de que repitamos el fracaso de Seattle [...] la Comunidad Andina está en condiciones de apoyar el nuevo texto de la Declaración Ministerial y con ella el lanzamiento del Programa de Negociaciones ampliado” (Solares, 2001).

La otra, de Celso Amorim, en ese entonces canciller brasileño, sostuvo que su país, a pesar de respaldar el lanzamiento de negociaciones y el programa de trabajo, no consideraba los documentos adoptados como un buen acuerdo.

La actuación de los países latinoamericanos en la Ronda de Doha, tomando en cuenta los factores mencionados anteriormente, se concreta en la participación activa en todos los temas de negociación –Brasil es el ejemplo más socorrido, además del que tiene una mayor presencia–, otros que se destacan por sus enfoques más pro liberalizadores (Chile y México, sobre todo, pero no los únicos), otros con intereses temáticos muy definidos, en tanto algunos sobresalen por presentación de documentos¹⁵ (Argentina, Chile, Venezuela), algunos más por su liderazgo o presencia en coaliciones negociadoras¹⁶, mientras un número reducido destaca por sus críticas sistemáticas a la liberalización y al funcionamiento de la OMC (países latinoamericanos de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de América –ALBA-) y unos pocos por la combinación de casi todas o la mayoría de las formas enunciadas.

cuanto a los diferendos en temas, el de servicios es ilustrativo: la mayor parte de los países latinoamericanos son más cautos en cuanto a una mayor liberalización de sus servicios, mientras que México, Chile, y Costa Rica son pro liberalizadores en extremo en el sector, y últimamente se han unido a estos Colombia, Panamá, Paraguay y Perú, que junto a Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y otros país desarrollados y subdesarrollados, intentan en la OMC un acuerdo muy ambicioso y polémico en cuanto a alcances en la liberalización de los servicios, mediante el TiSA (Trade in Services Agreement).

¹⁵ Zelicovich analizó que entre 2001-2011 Argentina, Chile y Venezuela (países que junto a otros de diversas regiones califica como “países medios en las negociaciones”) presentaron 77, 101 y 23 documentos, respectivamente, en temas de agricultura, AMNA, ADPIC, servicios y normas (Zelicovich, 2014).

¹⁶ Brasil, por su liderazgo en el G-20, y por el peso de la agricultura en la Ronda, forma parte del G-4 (con Estados Unidos, la Unión Europea e India), así como del G-6 (estos mismos países más Australia y Japón).

Es importante destacar que, aunque no tengan la influencia en el comercio mundial de los países desarrollados, ni su peso sea alto siquiera en este, la participación de algunos países latinoamericanos (al igual que la de otros subdesarrollados de Asia y África) es correlativamente mayor en las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha.

Tal como sucede con el resto de los países subdesarrollados, los de América Latina tienen en el actual ciclo negociador multilateral una destacable presencia en las coaliciones negociadoras, con las que aumentan su poder negociador. Estas tienen como características su carácter informal, la falta de instrumentos vinculantes de institucionalización, la voluntariedad en su pertenencia, además de que ningún miembro tiene la obligación de pertenecer a un grupo, ni este de aceptar indiscriminadamente la participación de cualquier país interesado en ser miembro. Contribuyen a la formación de consenso previo a la negociación, lo que posibilita que países, aún con intereses divergentes, puedan agruparse para reducir sus diferencias, al mismo tiempo que la unión permite llegar a una fórmula de transacción y superar una situación de estancamiento (Zelicovich, 2009).

Por estos rasgos son conocidas como *coaliciones de geometría variable* o *coaliciones flexibles*, y constituyen un medio para fortalecer la posición negociadora en la Ronda de Doha, además de que su actividad colectiva reduce el riesgo y la presión de los países desarrollados, en lugar de la defensa de una propuesta o contrapropuesta individual, lo que es legítimo. Para países pequeños o con delegaciones pequeñas en Ginebra o en la sede de la Conferencia Ministerial, su pertenencia a una coalición les permite una mayor participación.

Precisamente, la coalición propia de países subdesarrollados que tiene mayor relevancia en la Ronda de Doha es el Grupo de los 20 (G-20), llamado inicialmente *G-20 Plus*, cuyo fin es la liberalización del comercio agrícola y la oposición al proteccionismo del sector por parte de los países desarrollados. Está liderado por Brasil y se creó meses antes de la V Conferencia Ministerial, en Cancún (2003). Como se adelantó, surgió para oponerse, de forma técnicamente fundamentada, a la propuesta conjunta estadounidense-europea comunitaria que se pretendía imponer en la cita mexicana. Su núcleo duro está conformado además por China (fue la primera coalición en que participó tras su ingreso a la OMC) e India, y la forman actualmente países latinoamericanos¹⁷ como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, México,

¹⁷ Hasta la celebración de la V Conferencia Ministerial, durante esta y muy poco tiempo después, estuvo integrada por otros países latinoamericanos, que la abandonaron. El Salvador perteneció originalmente, pero se retiró durante el transcurso de la Ministerial, y menos de un mes después de terminada esta, se retiraron Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Perú, en todos los casos por las presiones estadounidenses, ya que en esos momentos negociaban Tratados de Libre Comercio con el país norteamericano (no todos llevados a término), aunque las excusas oficiales de los gobiernos de estos fueron desde que el G-20 se estaba politizando hasta que se ampliaba a temas más allá de los agrícolas. Con posterioridad retornaron Ecuador, Guatemala y Perú.

Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, además de Egipto, Filipinas, Indonesia, Sudáfrica, Tanzania, Nigeria, Pakistán, Tailandia y Zimbabwe.

Esta coalición es muy representativa de los países subdesarrollados, tanto por el peso económico y comercial de algunos de los países emergentes que la integran (todos los BRICS, excepto Rusia), como por la alta participación en las exportaciones mundiales de productos agropecuarios y alimentos por parte de algunos. Es heterogénea, además de por la diversidad geográfica de sus integrantes, todos subdesarrollados, porque combina a algunos que tienen tanto intereses ofensivos por ser grandes exportadores agropecuarios, como otros con intereses defensivos en las negociaciones de la Ronda, pues son importadores de productos agropecuarios y alimentos.¹⁸

El G-20 logró en Cancún y posteriormente, articular consensos con otras coaliciones de geometría variable y grupos regionales de negociación (en muchos de los que están incluidos también integrantes del propio Grupo de los 20), entre ellas el Grupo de los 33 (G-33) y el Grupo de los 90 (G-90)¹⁹ y los Cuatro del Algodón (Benin, Burkina Faso, Chad, Mali), de forma que aunque no se articulase una plataforma común, al menos se intercambiaban criterios y se evitaban conflictos con los mismos.

Es precisamente el G-33 otra de las coaliciones en que los latinoamericanos tienen importante presencia, junto a los caribeños, sin que alguno de ellos lo lidere. También conocida como *Amigos de los productos especiales*²⁰, su objetivo es presionar para el logro de flexibilidades, en función de que los países subdesarrollados abran limitadamente su mercado agrícola, en atención a las peculiaridades de sus producciones y exportaciones de productos agrícolas. Lo forman actualmente 46 miembros de la OMC, de ellos son latinoamericanos Bolivia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela y otros 11 estados caribeños no hispano parlantes. La otra gran parte de sus integrantes son países africanos y asiáticos, incluyendo a India, que lidera la coalición.

Otra coalición de países subdesarrollados en la que países de América Latina es AMNA-11, liderada por Argentina e integrada por Brasil y Venezuela, junto a Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Namibia, Sudáfrica y Túnez. Esta coalición

¹⁸ Lo que la distingue del grupo Cairns, del cual forman parte solo los países del G-20 con intereses ofensivos en las negociaciones agrícolas, más otros subdesarrollados, incluyendo a latinoamericanos que no son parte del G-20, junto a Australia (que lo lidera), Canadá y Nueva Zelanda. Este grupo fue creado durante las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT (de 1948).

¹⁹ Lo integran los países del Grupo Africano (42 miembros de la OMC), más los países de Asia, el Caribe y el Pacífico a los que la Unión Europea le otorga preferencias (-ACP-, de los que 60 son miembros de la OMC) y los PMA, de los cuales 34 son miembros de la OMC. Solo Cuba y República Dominicana forman parte como países latinoamericanos, además del resto de los caribeños

²⁰ Productos agrícolas que los [países subdesarrollados](#) consideran de particular importancia en términos de [seguridad alimentaria](#), desarrollo rural y como medios de subsistencia de los campesinos pobres

insiste en obtener facilidades para limitar la apertura de sus mercados de productos no agrícolas, a fin de proteger sus industrias.

Fue precisamente Argentina, con NAMA-11, quien insistió en la VI Conferencia Ministerial de Hong Kong-China (2005), y logró que se incluyese en la Declaración Ministerial el condicionamiento de que la apertura del mercado de los productos industriales que pretenden los países desarrollados se hará de forma tan ambiciosa como estos acepten abrir sus mercados a los productos agrícolas de los países subdesarrollados, todo en concordancia con el principio de trato especial y diferenciado.

Otra de las coaliciones en que participan países latinoamericanos es en el Grupo de Amigos de los Productos Tropicales, integrado únicamente por estados de esta región, cuyo interés radica en un mayor y más rápido acceso a sus exportaciones de dichos productos agrícolas en mercados de los países desarrollados. Coordinado por Costa Rica, lo componen además Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

También países latinoamericanos participan en las negociaciones en el Grupo de Economías Pequeñas y Vulnerables: Bolivia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana (quien lo coordina), junto a caribeños como Barbados, Dominica, Jamaica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Lo integran además Fiji, Maldivas, Mauricio, Papúa Nueva Guinea y Tonga.

Ecuador y Panamá negocian también como países Miembros de Reciente Adhesión, junto el resto de los que ingresaron a la OMC a partir de 1995 y no eran partes contratantes del GATT (de 1947).

Si bien estas coaliciones no son las únicas en las que participan países latinoamericanos, pues también algunos de ellos lo hacen asociados a países desarrollados en otras, sí es notable una mayor presencia en la Ronda de Doha que en los ciclos negociadores del GATT (de 1947). Algunas coaliciones flexibles con las que negocian algunos países latinoamericanos, como el G-20 y NAMA-11, pueden ejercer influencia sin poder.

A manera de conclusiones

La Ronda de Doha cumplió trece años de iniciada en enero de 2001, y es hasta ahora el ciclo de negociaciones más largo en el sistema multilateral de comercio. Al lanzarse a fines de 2001 como Ronda del Desarrollo, se quiso distinguirla por privilegiar los intereses (supuestos) de los países subdesarrollados, que son dos tercios de la membresía de la entidad.

La Ronda, con temas muy amplios y complejos, está estancada y su fin no se avizora, puesto que unos de los principios de dichas negociaciones es el de compromiso único, y los desacuerdos hasta la actualidad entre miembros desarrollados y subdesarrollados en acceso a mercados para productos

agrícolas, ayuda interna a sector agrícola y acceso a mercados para productos no agrícolas impiden el consenso.

La hegemonía de los países desarrollados en la economía y en el comercio mundial se concretó en la arquitectura de la OMC y su filosofía neoliberal, de ahí que esto se manifieste muy nítidamente en la Ronda de Doha, en la que la participación de los países subdesarrollados, no obstante la influencia de unos pocos de estos, es asimétrica con respecto a los desarrollados.

Como parte de los países subdesarrollados, los de América Latina tienen una participación más activa en ese ciclo, sin que exista una posición común articulada en las negociaciones. En estas, los estados de nuestra región negocian de diversas maneras, destacándose las diversas coaliciones en las que lo hacen, junto a otros países. Son diversos los factores que conducen a este hecho, y si bien es remarcable la mayor presencia latinoamericana, esta es una forma de ejercer influencia (relativa) sin poder.

Bibliografía

ESTAY, JAIME. “Los países atrasados en la Organización Mundial del Comercio: ¿Qué esperar de la “Ronda del Desarrollo”, Ponencia presentada en el VI Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, organizado por la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, La Habana, Cuba, 9-13 de febrero, 2004.

HEIDRICH, PABLO. Latin America and the WTO: current and future scenarios, Brief No. 51, Flacso Argentina, Serie BRIEF, noviembre, 2009, en <http://www.redlatn.org/wp-content/uploads/2012/12/Brief51.pdf>,

HIDALGO, ROSIBEL, 2007 “Doha, la Ronda inmóvil”. Revista Iberoamérica. Instituto de Latinoamérica. Academia de Ciencias de Rusia. no. 2.

HIDALGO, ROSIBEL y JONATHÁN QUIRÓS, Las negociaciones comerciales multilaterales: una visión desde los países subdesarrollados, en “Globalización y problemas del desarrollo. Balance de una década”, Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe (Aealc); Asociación de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago de Chile, 2010.

OMC (2002) Informe anual 2002, Ginebra, Suiza, en <http://www.wto.org>

——— (2003) “Entender la OMC” 3ra. ed. (Publicado anteriormente con el título de “Con el comercio hacia el futuro”), División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación de la OMC, Ginebra, Suiza, septiembre.

———— (2003a) Declaración Ministerial, adoptada el 14 de noviembre de 2001, en “Declaraciones de Doha”, Impreso para la Secretaría de la OMC, Ginebra, Suiza, junio.

———— (2011) Declaración final del Presidente. Conferencia Ministerial, octavo período de sesiones, Ginebra, 15-17 de diciembre de 2011, WT/MIN (11)/11, 17 de diciembre de 2011 (11-6661).

———— (2014) Informe sobre el Comercio Mundial 2014. Comercio y desarrollo: tendencias recientes y funciones de la OMC., en <http://www.wto.org>

QUIRÓS, JONATHÁN. “La Organización mundial del comercio y los países subdesarrollados (OMC): una visión crítica”, *Temas de Economía Mundial* no. 5, enero, en <http://www.ciem.cu>, 2004.

———— “Los resultados de la VI Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los países subdesarrollados”, *Temas de Economía Mundial* no. 11, febrero, en <http://www.ciem.cu>, 2007.

Ricupero, Rubens (2003) Prologo a “Que las “Rondas” no son buenas...la OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?”, Coordinadores: María Cristina Rosas y Giovanni Reyes, UNAM, SELA, México.

SOLARES, ANA M. (2001) Declaración efectuada por la Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales de Bolivia, en la IV Conferencia Ministerial de la OMC, en <http://www.comunidadandina.org>

TUSSIE, DIANA. América Latina en el sistema mundial de comercio, Documento de Trabajo no. 57, Área de Relaciones Internacionales, Flacso Argentina, abril, 2011.

ZELICOVICH, JULIETA. (2009) Coaliciones negociadoras en la Ronda de Doha: respuestas a las asimetrías de poder en el régimen multilateral de comercio Ponencia a IX Congreso Nacional de Ciencia Política. “Centros y Periferia: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder”, <https://julietazelicovich.wordpress.com/2009/08/31/coaliciones-negociadoras-en-la-ronda-de-doha-respuestas-a-las-asimetrias-de-poder-en-el-regimen-multilateral-de-comercio/>

———— (2014). ¿Hacia una mayor influencia? Análisis de la participación negociadora de países en desarrollo durante la Ronda de Doha, revista *Conjuntura Global*, Vol.3, n.1, jan. /mar, Brasil, en <http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunkturaglobal/files/2014/04/Hacia-una-mayor-influencia.-An%C3%A1lisis-de-la-participaci%C3%B3n-negociadora-de-pa%C3%ADses-en-desarrollo-durante-la-Ronda-Doha.pdf>

3

La economía popular y solidaria. Una visión crítica de ese movimiento en América Latina

Lic. Lisandra Palenzuela Ferrera
Profesora de la Facultad de Economía U.H.

Resumen

La Economía Solidaria se ha convertido en la actualidad en una de las puntas de lanza de aquellos que concuerdan en que el sistema de producción capitalista dominante se encuentra en una crisis profunda que amenaza la estabilidad y continuidad de la civilización actual en todos sus ámbitos: económico, social, político, ambiental y cultural. Esta propuesta es una más de las que surgen o se plantean como alternativa al capitalismo de mercado en la búsqueda de otro tipo de sociedad, fundamentada en principios diferentes a la acumulación de capital y maximización de ganancias. En el caso de la Economía Solidaria los principios que podrían ser los fundamentales para su análisis y comprensión radican en la solidaridad, ciudadanía y comunidad, toda vez que desde tiempos inmemorables han estado asociados a la búsqueda y reivindicación de los derechos de los excluidos en la sociedad.

Abstract

The Solidarian Economy has become one of the lance tips in present times for of those who agree that there is a deep crisis affecting the dominant capitalist production system that threatens the stability and continuity of the current civilization in all its dimensions: economic, social, political, environmental and cultural. This new economy is just one more proposal from different perspectives that look for an alternative to the market capitalism, based in principles that differ from those centered in capital accumulation and maximization of profits. In the case of the Solidarian Economy the fundamental principles rely on solidarity, people and community.

In the current Latin American context nets of managerial administration are generated that imbricate processes characteristic of the popular economy, associated to the forms of realization of the solidary economy, that which strengthens the bloom of economic models of more rational, productive and equal character, to propitiate this way the development and balanced growth of the regions (Pérez; 2009).

Palabras claves: Economía, solidaridad, sector social, desarrollo endógeno.

Antecedentes de la Economía Popular y Solidaria

En el contexto latinoamericano actual se generan redes de gestión empresarial que imbrican procesos propios de la economía popular, asociados a las formas de realización de la economía solidaria, lo cual fortalece el florecimiento de modelos económicos de carácter más racional, productivo y equitativo, para propiciar así el desarrollo y crecimiento equilibrado de las regiones (Pérez; 2009).

Este trabajo pretende esbozar los conceptos que son enunciados en la contemporaneidad atendiendo a la Economía Popular y Solidaria EPS, además de evaluar el papel de este movimiento en los verdaderos procesos de transformación estructural en la región latinoamericana que contribuyan en su agenda de desarrollo.

En el desarrollo de la ciencia económica, la teoría considera la forma cooperativa como una alternativa o sustitución de la competencia. En este sentido J. S. Mill (1806-1873) tiene el criterio de que, en las organizaciones puede aumentarse la productividad al eliminarse las tensiones entre el trabajo y el capital, para lo cual logra identificar tres tipos de problemas: de dirección, de riesgos y de generación en organizaciones no participativas (Monzón, 2003).

De forma general, en la literatura clásica y neoclásica, no existe una preocupación por desarrollar la concepción teórica sobre la lógica del funcionamiento de la economía solidaria. En la economía de mercado la realización de dichos principios no es el centro del análisis (Coraggio, 2011).

Durante el siglo XIX y principios del XX la economía social encuentra en Charles Gide una definición abarcadora comprendida como el conjunto de empresas y organizaciones cuyas reglas dan cuenta de los valores sociales donde se relacionan las cooperativas, las mutuas y las asociaciones (Toro & Romero, 2000).

Para esta época se identifican cuatro tendencias de la economía social: la escuela social-cristiana, inspirada en los postulados de la doctrina social de la Iglesia Católica; la escuela socialista que se extiende dentro de los países germánicos y escandinavos a través de la democracia industrial y el capitalismo; la escuela liberal que postula la existencia de la economía social como un reforzamiento del rol del mercado en la asignación de los recursos escasos en la sociedad en detrimento del Estado y la escuela solidarista que sustenta que la economía social es la expresión de una conducta humana que simpatiza con la acción voluntaria, el servicio al prójimo y a la fraternidad.

Durante la etapa de decadencia y crisis del estado del bienestar, década de los años setenta del siglo XX, resurge el movimiento de la economía social con tanta fuerza como en el momento de su génesis, como respuesta a los postulados de la vieja escuela del siglo XIX. En esta oportunidad se asumen múltiples definiciones en función de las realidades culturales, políticas, institucionales y jurídicas de los países.

Ya para fines del siglo XX proliferaban los conceptos en materia de economía social, donde los ejes directores de las tesis se centran en la identificación de: organizaciones que componen la economía social como lo hace Desroche (1983), dentro de las que se destacan las cooperativas, las sociedades mutuas y las asociaciones, las actividades ejercidas por algunas sociedades que son asumidas por el Consejo Wallono de economía social (1991), el criterio de Vienney (1994) respecto a la combinación de un reagrupamiento de personas y de una empresa productora de bienes y servicios, así como el análisis de Enjolras (1994) acerca de la coordinación e implicación de las formas mercantiles, doméstica, solidaria, administrativa y democrática.

De igual forma se identifica la economía social como “*una economía plural; constituida por empresas y organizaciones cuya especificidad está en combinar y agrupar la mayor cantidad de personas en vez de accionarios, con el fin de satisfacer las necesidades de los miembros de la Asociación*” (Benoit Levesque e Yves Vaillancourt, 1996, p. 56), vista también como “*...un sector económico privado con objetivos sociales o colectivos*” (Isabel Vidal, 1998, p. 34). Asociado a estos dos conceptos, Delespesse (1997) va a enmarcar la economía social como un tercer sector al lado del sector privado lucrativo y del sector público, y para el caso específico de la escuela norteamericana se habla de *non-profit organizations*, en Inglaterra de *voluntary sector* y dentro de los países latinos de economía social (Jean Delespesse, 1997).

Es significativo el criterio de Jacques Defourny, quien establece dos condiciones para el desarrollo de la economía social: la primera refiere que la economía social es hija de la necesidad, es decir, los miembros de estas organizaciones poseen un conjunto de necesidades insatisfechas, tanto en el siglo XIX como en el presente. Una segunda condición se refiere a la existencia de una identidad, reflejada no solo en la conciencia de clases que los obreros del siglo XIX poseen, sino también como el sentido de pertenecer a un grupo social que comparte una identidad colectiva o un destino común (Jacques Defourny, 2000).

Este propio Defourny (2000) aborda el concepto desde la visión jurídico-institucional, considerando que las organizaciones deben asumir una fórmula jurídica o, que al no existir otra, buscan el reconocimiento institucional en las cooperativas, mutuas y asociaciones. También hace referencia a los aspectos normativos, donde se atiende a los principios rectores que las organizaciones que componen la economía social tienen en común, estos son: la finalidad de servicio a los miembros o al colectivo más allá del beneficio, la autonomía de gestión, los procesos de decisión democrática, la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital dentro de la repartición de los beneficios.

En la contemporaneidad se centra el debate en aseverar que la economía social da primacía a la democracia económica y a la gestión, aunque existe una dicotomía entre enmarcarla como el tercer sector de la economía o que esté comprendida dentro de este, se defiende la primacía del voluntariado y de la no-distribución de beneficios además de que existe una postura italiana acerca de que el tercer sector no es *non profit sector*, si no *not for profit sector*.

El enfoque según el cual el tercer sector se identifica con las organizaciones sin fines de lucro, u organizaciones voluntarias, implica considerar que solo formarían parte del tercer sector las entidades privadas que, en virtud de sus reglas constitutivas, no puedan distribuir beneficios a las personas que las controlan, teniendo que destinarse estos a la realización de los objetivos de la organización, o a la ayuda de personas que no ejerzan ningún control sobre la organización. La adopción de esta definición excluye las organizaciones que distribuyen beneficios a sus miembros, como las cooperativas.

Según Salamon y Anheier, las cooperativas *“podrían ser consideradas como incluidas en la esfera comercial en casi todos los países del mundo”*. (Salamon y Anheier, 1992, p. 54). De hecho, las grandes cooperativas, por ejemplo en los campos financiero y agrícola, han evolucionado hacia una fuerte institucionalización e integración al mercado, y se encuentran más cercanas a las sociedades comerciales que a las organizaciones sin fines de lucro.

La noción de distribución o no distribución de beneficios no es unívoca. El autor Benedetto Gui (1991) señala, en defensa de un enfoque del tercer sector, que incluye a la vez cooperativas y asociaciones sin fines de lucro, que las mismas tienen una característica común que las diferencia a ambas de las empresas privadas tradicionales. Tanto las cooperativas como las asociaciones sin fines de lucro son organizaciones que no pertenecen a inversionistas que persiguen la obtención de utilidades sobre un capital invertido. Las cooperativas, a diferencia de las sociedades comerciales, son asociaciones de personas y no sociedades de capitales. Los miembros de las cooperativas ejercen un derecho de decisión que no es proporcional al volumen del capital invertido, sino que prevalece el principio de un hombre, un voto. En la distribución de los excedentes, la participación de cada socio es proporcional no al monto del capital invertido, sino a su participación en las actividades cooperativizadas.

En su desarrollo las asociaciones de la economía social se fragmentan en diferentes conjuntos especializados e integrados a la economía de mercado dominante, como son las asociaciones de seguros especializadas en la cobertura de riesgos (o mutuales), cooperativas especializadas en determinadas actividades, sobre todo ligadas al consumo, al ahorro y crédito, y a la comercialización de la producción agrícola. Esta especialización marca profundamente la economía social que abandona gradualmente el terreno político; los clásicos del marxismo habían previsto tal situación, y pierde su vocación de cuestionamiento de las estructuras del modo de organización socioeconómica existente. Se materializa una disociación entre la economía (la esfera del mercado) y lo social (la esfera del Estado), en detrimento de la identidad de la economía social (Nyssens, 1997).

El investigador francés Jean-Louis Laville desarrolla el concepto de economía solidaria, para designar las organizaciones de la “nueva economía social”, que surgen en respuesta a la crisis del modelo de desarrollo basado en la sinergia mercado-Estado. El autor subraya la dimensión política de la economía solidaria, que retoma el proyecto originario del cooperativismo, “hoy olvidado

por una parte de la economía social institucionalizada en vías de banalización” (Laville, 1995, p.70).

La economía social tradicional se convierte en un sector de la economía, formado por las organizaciones cuya especificidad es la de combinar dos estructuras: una asociación de personas y una empresa (o unidad de producción de bienes o servicios) cuya producción está destinada a satisfacer las necesidades del grupo de personas que son sus propietarias.

Las dos características fundamentales de las organizaciones de la economía solidaria según Laville (1995) son, la hibridación de los recursos, y la construcción conjunta de la oferta y la demanda. La combinación de recursos financieros garantiza la sustentabilidad o perennidad de los servicios de proximidad. Se han puesto de manifiesto las limitaciones de los servicios que solo se financian con recursos públicos, o mediante su venta en el mercado. En cuanto a los servicios que descansan únicamente en el voluntariado o donaciones, tienden a no ir más allá de realizaciones puntuales, porque se produce un agotamiento de los donantes. Los recursos no monetarios, si bien representan una importante contribución para la sobrevivencia de las actividades ya implantadas, no bastan para asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

Las iniciativas de la economía solidaria se inscriben en la tradición cooperativa original al ser empresas basadas en la democracia y la solidaridad, formadas por la cooperación económica organizada de los ciudadanos, teniendo siempre en cuenta que muchas de las organizaciones tradicionales de la economía social, las cooperativas y mutuales, se han ido adaptando y subordinando a la economía dominante.

Los principios de la gestión cooperativa son válidos para la construcción de un nuevo sistema social, siempre y cuando en vez de quedarse a nivel de una propiedad de grupo o colectivo, se realice a nivel y por cuenta de toda la sociedad. De acuerdo con Piñero, Marx ha señalado que “por mejor que sea en principio y por más útil que sea en la práctica, el trabajo cooperativo si es mantenido dentro del estrecho círculo de los esfuerzos casuales de obreros aislados, jamás conseguirá detener el desarrollo del monopolio en progresión geométrica, liberar a las masas, o al menos aliviar de forma perceptible el peso de su miseria”. (Piñero, 2011, p. 17).

Otra característica fundamental de las asociaciones de la economía solidaria es la “construcción conjunta de la oferta y la demanda”, la cual no deja su coordinación de forma absoluta solo al mecanismo de precios en el mercado, si no que más bien los miembros y usuarios participan en la definición de los servicios en función de las necesidades de estos últimos. Este ajuste directo de la oferta y la demanda requiere una acción consciente y participación activa de los miembros en cuanto a las decisiones, la orientación y el control de la organización.

Las anteriores concepciones reseñadas, de alguna forma abordan puntos comunes y necesarios con la situación de América Latina; pues con la crisis del modelo neoliberal, la retracción del Estado y el incremento del desempleo y la pobreza, condujeron a una nueva mirada sobre el sector informal y de la economía popular en general. Este último término es mucho más utilizado que el de economía social, dada su amplitud y connotación. Estas actividades ya no son consideradas solo como medios de sobrevivencia para los más pobres, sino como posibles trayectorias de integración hacia el desarrollo económico y la participación social. Se comienza a modificar el concepto tradicional de microempresa como expresión de una continuidad entre la pequeña unidad de producción y la verdadera empresa, cuando lo que existe entre ellas no es más que una diferencia de escala; por la de Unidades Económicas Populares, en las cuales los principios de funcionamiento obedecen a otra racionalidad, distinta de la lógica que domina la empresa capitalista. La actividad se orienta, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades, vinculada a la acción de múltiples actores, que tienen múltiples aspiraciones de orden económico, social, relacional, cultural.

Características de la Economía Popular y Solidaria

El concepto de economía social da paso a la identificación de un concepto más vinculado a las comunidades, entendido como *Economía Popular* que es visto como “...el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares para garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales” (Coraggio, 2010).

De forma general se identifica que este sector de la economía popular despliega el proceso de gestión de las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo y de la población, a partir de potenciar diferentes tipos de actividad económica entre las que se destacan: el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares, el trabajo familiar de producción de bienes o servicios para el intercambio no monetario, la venta de fuerza de trabajo asalariada en el sector público o privado, el trabajo autónomo, y otras formas de trabajo a cambio de ingresos monetarios o en especies, el trabajo familiar de producción de bienes o servicios para el mercado a cambio de la obtención de ingresos, el trabajo asociativo y autogestionado desarrollado en organizaciones formales o informales para

producir bienes o servicios para el autoconsumo, para el intercambio no monetario o para su venta en el mercado (Coraggio, Arancibia & Deux, 2010).

La visión espacial de realización de la economía popular está dada en el mercado de la producción popular que puede ser local, regional, nacional o exterior, y sus demandantes pueden ser otros miembros de la economía popular (del mismo o diverso nivel de ingresos), empresas de capital o públicas, lo cual también se extiende a las fuentes de abastecimiento.

En los contextos actuales se presentan nuevas formas de materialización de la economía popular concebida desde un carácter solidario, hecho por el cual se conceptualiza el término de *economía popular y solidaria*, el cual va a concebirse como el conjunto de recursos y actividades, de instituciones y organizaciones que reglamentan, según principios de solidaridad y autoridad legítima, la apropiación y disposición de recursos en la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo digno y responsable, cuyo sentido no es el lucro sin límites, sino la resolución de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades, y la atención correcta a la naturaleza.

La conformación de la economía popular y solidaria está dada por los trabajadores de comunidades o los trabajadores libremente asociados, el Estado en sus funciones de redistribuir, encauzar y coordinar aspectos económicos o de regulación del principio de mercado. También se suman aquellos segmentos de las organizaciones privadas con fines de lucro que realizan actividades de filantropía.

La economía popular y solidaria se muestra como un cruzamiento tanto de la economía popular como del sector de economía solidaria, que implica la articulación de actores y recursos de la economía mixta (empresarial capitalista, pública y popular) primando la racionalidad reproductiva a fin de asegurar corresponsablemente el sustento de todos los miembros de una sociedad.

A partir de ello autores como Fernando, Gordo y Sacristán (2006) destacan una serie de principios generales, desde el punto de vista teórico, en las formas de economía popular y solidaria donde se da: un papel preponderante a la liberación de las potencialidades del ser humano, su familia y su comunidad, en correspondencia con el desarrollo del individuo, lo que es, a su vez, consecuencia del progreso de su comunidad, que propicie el desarrollo integral del ser humano percibido en los niveles de vida y, por ende, en el aumento de su calidad de vida. En la misma medida se hace alusión a la forma en que se manifiestan las economías populares y solidarias a través de las micros, pequeñas y medianas empresas, tanto colectivas como las cooperativas, unidades de producción ejidal, sociedades de solidaridad social y otras, que conforman lo que se conoce como *la iniciativa social*.

Una característica distintiva es la asociación libre o la preexistencia de comunidades, es decir, un nivel secundario de solidaridad que excede al del grupo doméstico. En consecuencia, ni emprendimientos individuales ni familiares se incluyen en esta definición, a menos que estén asociados

solidariamente con otros similares, por ejemplo: una red de abastecimiento conjunto de hogares o una de comercialización de pequeños productores.

Si bien estas formas económicas diversas no son novedosas pues reflejan un devenir histórico, que llega hasta la actualidad con diferentes matices según las diversas escalas de la pequeña propiedad, desde las que han logrado alcanzar una cierta prosperidad hasta las que mal subsisten en la precariedad; formas de trabajo asalariado precario y disfrazado; semiasalariados; cooperativas y asociaciones de distinta índole. Sin embargo, un aspecto significativo de la diversidad es que todas ellas son economías populares, pero pocas son solidarias; mientras más se internan en los trazos laberínticos del mercado, más dificultades se presentan para que se mantenga y se desarrolle la solidaridad (Unda, 2012).

Profundizando en la concepción de Coraggio (2001), se puntualiza que la economía popular realmente existente es un conjunto inorgánico de actividades realizadas por trabajadores, subordinadas directa o indirectamente a la lógica del capital. En consecuencia, este autor propone la necesidad de accionar para que se transforme en un subsistema económico orgánicamente articulado, centrado en el trabajo con una lógica diferenciada (la reproducción ampliada de la vida humana en sociedad) y contrapuesta a la Economía del Capital (orientada por la lógica de la acumulación sin límites de capital) y a la Economía Pública (orientada por la acumulación de poder político y su legitimación o por la auténtica definición del interés general).

Es importante precisar que no es lo mismo desarrollar una economía popular y solidaria en presencia del sistema capitalista y como propuesta de un sistema mixto, que hacerlo como anticipo de un sistema de economía social/solidaria sin la presencia de formas capitalistas dominantes.

Entonces, la economía social no puede ser solo para los pobres y sectores vulnerables o marginados; sino que debe ser una propuesta para todos los ciudadanos que además se asegura de lograr la inclusión de los pobres, de los excluidos. Se trata de activar ya las capacidades de todos los ciudadanos excluidos del trabajo, y propiciar el desarrollo de lazos sociales vinculados a la satisfacción de una amplia variedad de necesidades materiales, sociales y de la recuperación de los derechos de todos.

Es por ello que, en correspondencia con la concepción de economía popular y solidaria analizada, Fonteneau, Nyssens & Fall (1999) identifican una serie de objetivos por desplegar en la realización de este tipo de forma económica que va a tributar al desarrollo local. Dichos objetivos se relacionan por dimensiones, para lo cual se identifica la dimensión: económica, social, cultural y política (anexo 1.1).

La economía popular y solidaria, al tributar al desarrollo local se compone de: el conjunto de recursos que comandan las localidades, las actividades que realizan para satisfacer sus necesidades de manera inmediata o mediata — actividades por cuenta propia o dependientes, mercantiles o no—, las reglas, valores y conocimientos que orientan tales actividades, y los correspondientes agrupamientos, redes y relaciones —de concurrencia, regulación o

cooperación, internas o externas— que instituyen a través de la organización formal o de la repetición de esas actividades, los grupos domésticos (unipersonales o no) que dependen para su reproducción de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo.

Esto excluye las unidades domésticas que cuentan con una acumulación previa que les permite reproducirse económicamente sin trabajar, sobre la base de una corriente esperada de rentas, o que tienen como principal fuente de ingreso la ganancia resultante del trabajo asalariado ajeno (Coraggio, Arancibia & Deux, 2010).

Desde el punto de vista teórico cada unidad doméstica es un grupo de individuos, vinculados de manera sostenida, que son —de hecho o de derecho— solidaria y cotidianamente responsables de la obtención (mediante su trabajo presente o mediante transferencias o donaciones de bienes, servicios o dinero) y distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros. El fondo de trabajo de una unidad doméstica es el conjunto de capacidades de trabajo que pueden ejercer en condiciones normales sus miembros hábiles para resolver solidariamente su reproducción (Miño & Dávila, 1999).

La realización de dicho fondo abarca sucintamente las siguientes formas: trabajo mercantil; trabajo por cuenta propia —individual o colectivo (por su pequeña escala, usualmente denominado *micro emprendimiento mercantil*)— productor de bienes y servicios para su venta en el mercado de trabajo asalariado, vendido a empresas capitalistas, al sector público u a otras organizaciones o unidades domésticas; trabajo de reproducción propiamente dicha; trabajo de producción de bienes y servicios para el autoconsumo de la unidad doméstica, trabajo de producción solidaria de bienes y servicios para el consumo conjunto de una comunidad y trabajo de formación y capacitación.

La conformación de la economía popular y solidaria supone no solo trabajar en los microproyectos, sino además en las relaciones a nivel macro y meso económico, y de forma institucional que vele por el conjunto: las regulaciones de intercambio, justicia económica, representatividad colectiva, amplias redes de financiamiento, sistemas de formación y capacitación, sistemas de investigación y control de calidad (Miño & Dávila, 1999).

Este proceso requiere desarrollar redes y articular los emprendimientos, canalizar recursos y asesoría técnica desde las universidades y desarrollar los centros tecnológicos, la institucionalización necesaria para contrarrestar los efectos negativos para el desarrollo de los proyectos, la transformación cultural para el buen vivir, trabajo, justicia, democracia y los límites de la legitimidad en el ejercicio del poder.

Las tareas que deben realizar los gobiernos locales comprenden el diseño de los programas y actuaciones necesarias para potenciar un desarrollo lo más armónico posible de la comunidad local; la identificación de las potencialidades de desarrollo endógeno y su integración en los programas regionales y nacionales de desarrollo; el apoyo a los proyectos e iniciativas locales.

A continuación se muestra el sistema de la economía Popular y Solidaria en la región latinoamericana.

La Economía Popular y Solidaria en América Latina. Una visión Crítica

En las últimas dos décadas del siglo XX, con la hegemonía neoliberal instituida en América Latina, fue posible notar el agravamiento de las condiciones sociales de una gran parte de la población de los países subdesarrollados. A pesar de que las afirmaciones realizadas por los defensores de esa política muestran que los mercados libres producen mayor eficiencia en el bienestar de todos, lo que en realidad manifiesta es una concentración de renta y un aumento de la pobreza y de la exclusión social.

Problemas como bajo nivel educacional, inaccesibilidad a los servicios de salud, altos índices de desempleo y precarización del trabajo, aumento de la violencia y de la criminalidad, destrucción de la familia, entre muchos otros, producen círculos perversos de exclusión que solo tienden a generar más pobreza, tornando el cuadro de la situación social cada vez más insostenible (Kliksberg, B., 2002).

Los trabajadores, una vez expuestos al desempleo, a la subocupación, al trabajo precarizado, o informal, buscan alternativas que les generen una renta en las que al contrario de buscar lucro, sean reguladas por objetivos de reproducción ampliada de la vida y de la emancipación económica y social.

La Economía Popular y Solidaria (EPS) surge entonces, como alternativa de generación de trabajo y renta para aquellos que fueron excluidos del mercado capitalista. Sus emprendimientos se dan en las esferas de la producción, de la distribución, del consumo, del ahorro y del crédito, además de que pueden tomar la forma de cooperativas, asociaciones, clubes de trueques, empresas autogestionarias, fondos rotativos, etc.

Con las crisis económicas, políticas y sociales que permanentemente sacuden a la región latinoamericana se ha observado el desarrollo de un polo económico alternativo muy distante del sector privado tradicional. Este polo surge fundamentalmente por la existencia de dos factores: la presencia de unos niveles bajos de ingresos familiares generalizados en la población y la necesidad de encontrar nuevas actividades y acciones que procuren evadir los signos de pobreza y exclusión.

En América del sur, específicamente en Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Uruguay y Argentina, la economía solidaria es definida como aquel polo económico nacido de la economía popular donde se ubican las microempresas, ya sea asumiendo como fórmulas jurídicas a las cooperativas, o simples empresas de responsabilidad limitada, que actúan en redes de producción, comercialización y consumo.

Al respecto Razeto señala: Que comprende no solo las organizaciones, sino sus actividades y otras experiencias que trascienden lo meramente económico. Se tiene en cuenta la imposibilidad del mercado para utilizar plenamente todos los factores productivos. La EPS busca superar la marginalidad y exclusión

creando redes sociales y las habilita para buscar objetivos más amplios que el cooperativismo tradicional. (Razeto L. 2003, p.34).

Un ejemplo específico de esta práctica económica lo constituye el caso brasileño, si bien había antecedentes previos, su fase de potenciamiento se ubica en la resistencia de los excluidos ante la dictadura militar y posteriormente ante el modelo neoliberal. Un papel destacado en este proceso lo tuvieron las Comunidades Eclesiales de Base inspiradas por la Teología de la Liberación. En la década del 90 del pasado siglo, son ya protagonistas importantes el Movimiento de los Sin Tierra y las empresas recuperadas. Para el 2002, se había incorporado la economía solidaria en la plataforma política y, por demanda de las organizaciones sociales, se crea la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (Senaes) y para el 2003 se crea, a través de acuerdos entre el gobierno y las organizaciones, el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES) que reúne asociaciones vinculadas a la economía solidaria, emprendimientos y entidades de asesoría a los emprendimientos, movimientos sociales y la Red de Gestores Públicos (Singer, 2005).

En Brasil, el proyecto de otra economía —considerado bajo el ángulo de nuevas formas de propiedad social y cooperativa como construcción de “enclaves” de un nuevo modo de producción asociativo— se inscribe en la emergencia y el fortalecimiento de emprendimientos y redes colectivas de base popular, que reciben el apoyo del trabajo de formación y conocimiento aplicado. Las varias facetas de la legalización, de la gestión, del procesamiento del producto, del marketing, de la comercialización, del financiamiento, de la elaboración de planos y de proyectos, y de adquisición de saber y medios de producción deben estar orientadas hacia ese nuevo tipo de cooperativismo.

En algunos países latinoamericanos, por ejemplo en Chile y Perú, la economía popular, si bien comprende una mayoría de iniciativas individuales y familiares, también ha desarrollado un sector asociativo, las “organizaciones económicas populares”, en varios campos de actividad: grupos de compras, talleres de producción, grupos de autoconstrucción de viviendas, etc. (Razeto, Klenner, Ramírez y Urmeneta, 1991). Puede citarse como ejemplo, el caso de los comedores populares autogestionados de Villa el Salvador, en Perú, una importantes experiencia del potencial de la economía popular.

En el caso de Chile, con la derrota del movimiento popular (Unidad Popular) y con la consiguiente implantación del Estado autoritario y la economía social de mercado, llegó definitivamente a su término aquel sistema de relaciones tradicionales entre el Estado y las clases populares, y comienza un intento sistemáticamente perseguido con todas las fuerzas y mecanismos del poder, de cambiar desde el punto de vista estructural las relaciones entre las clases populares y el Estado y la economía.

Así lo reafirma Razeto al decir: Cuando el Estado deja de recibir demandas y aceptar presiones populares, reprimiendo y desarticulando aquellas organizaciones de masas; cuando la reestructuración económica significó la marginación y exclusión de más amplios y crecientes sectores; cuando el pueblo se ve enfrentado a una nueva realidad que le condiciona tanto política como económicamente todo su accionar y le cambia todo su mismo modo de

vivir y de comportarse, desorientadas, las personas se ven obligadas a enfrentar sus problemas sociales y económicos de otras formas: comienzan a desarrollarse nuevas experiencias y nuevas prácticas sociales y organizativas. (Razeto, 2009 p. 6).

En el criterio de Razeto (2009), las unidades de la Economía Popular y Solidaria están conformadas por familias, comunidades, unidades campesinas, asociaciones de trabajadores, pueden ser de producción o de consumo, y la tipología que presentan es la siguiente:

- a) Empresa asociativa: cooperativa, empresa de trabajadores, talleres autogestionados, talleres solidarios, huertos comunales, experiencias comunitarias y barriales.
- b) Microempresas: pequeños negocios familiares, tipos de actividad muy variados, diferentes formas organizativas, en su mayoría son más unidades de trabajo que empresas. Adoptan diferentes formas legales.
- c) Iniciativas individuales no establecidas o informales, comercio ambulante, servicio a domicilio, modalidades de trabajo por cuenta propia y oficios informales.

Ante dicho procedimiento asociativo, las ventajas que pueden tener frente a la gran empresa están dadas en la disminución de costos de producción con una mayor gestión colectiva y participativa y el adecuado aprovechamiento de los recursos, con la posibilidad de utilizar tecnología tradicional y con mejores capacidades para emplear más fuerza de trabajo. A su vez se puede fortalecer la relación estado-comunidad potenciando la transferencia tecnológica. Si a esto se le asocia la intervención de las instituciones educacionales se pueden impulsar proyectos que tributen al desarrollo de los emprendimientos y a su vez, al bienestar de las localidades donde estos se enmarcan.

Uno de los mayores retos para el futuro de la Economía Popular y Solidaria reside en que se hace necesario superar el actual inmediatismo, fragmentación y voluntarismo aún presentes en la misma, y realizar elecciones políticas sobre aquellos segmentos y cadenas productivas que presenten mayor complementariedad y posibilidades conforme con los diferentes potenciales locales. Así pasaríamos de las creativas soluciones puntuales a un sistema interempresarial articulado de la Economía Popular y Solidaria.

La Economía Popular y Solidaria está cada vez más sólidamente anclada en dinámicas locales/regionales de desarrollo, se fortalece como uno de los actores que construyen, a mediano plazo, una verdadera política nacional de enfrentamiento a la pobreza, amparada en una sólida opción por un modelo de desarrollo endógeno y una consecuente inserción activa en la estructura económica, por lo que puede transformarla en un eje estratégico del desarrollo de los países.

Ya desde un punto de vista crítico, de las anteriores visiones se puede decir que los defensores de la Economía Solidaria, encuentran en esta vía una alternativa, a lo que en general se oponen: por un lado al dogmatismo de mercado y su individualismo utilitarista al que no le resulta rentable satisfacer

necesidades colectivas de la sociedad y por otro, el modelo burocrático de la economía planificada y manejada por un Estado autoritario. Se encuentra además la visión anglosajona del denominado *tercer sector*, que puede aparecer como próxima a la visión de la Economía Solidaria, puesto que ambas parten del mismo principio: la existencia de una cantidad importante de necesidades que ni el mercado ni el Estado pueden satisfacer, —el primero por una ausencia de interés y el segundo por una insuficiencia de recursos públicos—, y que invoca a una tercera vía para resolver el problema. Sin embargo, es aquí donde se produce el rompimiento entre estas dos visiones: en la concepción anglosajona esta tercera vía tendría que estar fundamentada en la benevolencia y caridad —al estilo de la Edad Media— como valores esenciales bajo el criterio del *non profit*, mientras que en la formulación de Economía Solidaria, la solidaridad como valor fundamental no sería contraria a la prosperidad, es decir, a un criterio de rentabilidad, siempre y cuando esté regido por el principio de reciprocidad y sin caer desde luego, en una lógica puramente de mercado.

Debido a la heterogeneidad de las oposiciones de las que resultan los planteamientos para sustentar lo que podría ser la Economía Solidaria, se torna difícil todo intento de clasificarlos y llegar a un entendimiento unificado y acabado. No obstante, se puede identificar como lo señala Alain Caillé, una línea directriz en la cual se opone a aquellos que ven en la Economía Solidaria una vía para reemplazar integralmente al capitalismo, a aquellos que ven en esta una nueva forma de economía mixta, en la que no se pretende reemplazar ni al mercado ni al Estado, sino más bien articularlos y ponerlos al servicio de las organizaciones y actores que podrían ser considerados de Economía Solidaria, es decir, como lo señala José Luis Coraggio, una economía incluyente fundamentada en la convivencia entre Estado, mercado y comunidad, bajo principios y comportamientos de solidaridad, redistribución y reciprocidad.

Al parecer, la alternativa que se propone en el Ecuador estaría encaminada en este segundo andamio, puesto que la evidencia así lo demuestra. La Constitución de la República del Ecuador, de la cual se desprende la Ley de Economía Popular y Solidaria, en su artículo 283 reconoce la integración de todas las formas de producción y de organización económica: pública, privada, mixta, popular y solidaria. Todas estas organizaciones articuladas en un sistema económico, social y solidario donde confluyan intereses sociales, solidarios por encima de los económicos. Todo esto sugiere que sería pertinente estudiar para seguir profundizando en la teoría de la Economía Solidaria el caso del Ecuador puesto que según Jean Marie Harribey esta experiencia sería algo tan ideológico como la reconciliación del capital y el trabajo con un principio de solidaridad.

En este sentido, la no existencia de una claridad con respecto a esta propuesta puede conducir a malentendidos y a crear expectativas como forma alternativa al capital que no necesariamente serían realizables, como la convivencia y comunión de formas privadas de producción de gran envergadura con formas pequeñas y marginales que difícilmente podrían competir con las anteriores, como para llegar a convertirse en una alternativa real al mercado capitalista.

Conclusiones

Ante la dominación del capitalismo neoliberal han surgido propuestas que se han ido generando bajo diversos puntos de vista, desde las más recientes como las teorías del “decrecimiento” o de la “economía participativa”, ambas mencionadas por Luciano Martínez en su artículo *La Economía Social y Solidaria: ¿mito o realidad?*, hasta las que retoman propuestas históricas olvidadas como el cooperativismo basado en principios de solidaridad, cooperación, autogestión y ayuda mutua, que a su vez intentan delinear y dar lugar al nacimiento del concepto de economía solidaria como una respuesta a la exclusión y sobreexplotación generadas por el sistema dominante. Por lo tanto, la economía solidaria es una teoría en construcción con una visión de desarrollo contraria a la visión clásica de las teorías que se centran en el crecimiento económico como la sola fuente de desarrollo de las sociedades, poniendo en relieve la falacia economicista del crecimiento como sinónimo de desarrollo y que busca darle a la ciencia económica un nuevo carácter, más cercana y articulada con la sociedad y con las otras ciencias sociales.

La superación del subdesarrollo de América Latina resultará de la acción simultánea de diferentes políticas y estrategias. En todo caso, y cualesquiera que sean los caminos elegidos, el acceso a una sociedad moderna —que es uno de los objetivos que se pretenden alcanzar por el desarrollo—, supone necesariamente una acción decisiva en el campo de la investigación científico-tecnológica. Lentamente, América Latina comienza a adquirir conciencia de esta necesidad y de esta carencia.

El análisis del Movimiento de la EPS en América Latina evidencia que desde la perspectiva local debe pretender ajustar mecanismos de acción en pro de lograr un crecimiento sostenido y sustentable que propicie, el desarrollo con mecanismos claros y visión de futuro, dentro de programas y acciones preestablecidos vinculantes con los actores protagónicos de esas necesarias transformaciones estructurales.

Existen posiciones a favor y en contra de la EPS. Los que están a favor a su vez se dividen en aquellos que ven la Economía Solidaria como una forma de benevolencia y caridad hacia los más desposeídos, y aquellos que la conciben como un reemplazo al capitalismo o al menos como una economía para atender a los sectores que no son rentables para el mercado, ni para el Estado debido a la escasez de recursos públicos. Mientras que para los que están en contra no se trataría más que de una ambigüedad relevante de una concepción ideológica equivocada que intenta fusionar conceptos que por principio son irreconciliables.

Lo que queda claro es que la propuesta de Economía Solidaria vendría a ser una más de las alternativas emanadas de la crítica al capitalismo dominante que ha llevado a la humanidad hacia un proceso de decadencia y crisis civilizatoria, y solo el paso del tiempo podrá evidenciar a través de sus resultados si se trata de una opción viable para reivindicar los derechos e incluir a los que el capitalismo de mercado ha excluido y para los que las promesas del paradigma de la Modernidad no se han cumplido, o si por el

contrario, se convertirá en una falacia más del sistema dominante para calmar el descontento de las masas marginadas y ser utilizado como un instrumento de manipulación política de los gobiernos de turno sobre los sectores más desposeídos de la sociedad.

Bibliografía

- ALBERT, M. (2005). *Parecon*. Madrid: Akal.
- ARANGO, M. (2006). *Manual de cooperativismo y economía solidaria*. Medellín: Universidad Cooperativa de Colombia.
- BAUMAN, Z. (2006). *La Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.
- CAILLÉ, A. (2003). *Sur les concepts d'économie en général et d'économie solidaire en particulier*. Paris: Revue du Mauss.
- COLECTIVO DE AUTORES. (2010). *Socialismo y Sumak Kawsay. Los nuevos retos de América Latina*. SENPLADES. Quito. Ecuador.
- CORAGGIO, J. L. (2009). *Los caminos de la economía social y solidaria*. Iconos, 29 - 38
- , ARANCIBIA MARÍA INÉS y DEUX MARÍA VICTORIA. (2010). *Guía para el mapeo y levantamiento de la Economía Solidaria en Latinoamérica y el Caribe*.
- & ALBERTO ACOSTA y ESPERANZA MARTÍNEZ. (2011). *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. ABYA YALA/FLACSO. Quito. Retrieved from <http://www.rosalux.org.ec/es/mediateca/documentos/251-economia-social>
- , ed. Singer Paul, Louis Laville Jean. (2012). *Conocimiento y políticas públicas de Economía Social y Solidaria*, ed.—1ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 223 p.
- CORTEGOSO, A. L. et al. (2008). *Comportamentos ao incubar empreendimentos solidários: a descrição do fazer coletivo como referencial para o fazer de cada um. Psicologia e economia solidária – Interfaces e perspectivas*. São Paulo: Casa do Psicólogo, pp. 117-136.
- CORRÊA, D. (2002). *A construação da cidadania: reflexões histórico-políticas*. Ijuí: Unijuí.
- CRUZ, F. et al. (2006). *Algunas aportaciones de la Psicología Social a las Mujeres Emprendedoras en Territorios Rurales. Aportes para la Construcción de lo Colectivo*, pp. 333-347. Montevideo: Psicolibros.
- DEFURNY JACQUES, NYSENS MARTHIE y SIMÓN MICHEL. (1997). *De la asociación sin ánimo de lucro a la sociedad de finalidad social. Una Nueva Economía Social*. CIRIEC, Valencia.
- DE SOUZA DA SILVA, JOSÉ. (2007). *El Emprendimiento Social en el cambio de época*. Revista Worlds & Knowledges Otherwise.
- HABERMAS, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- GARCÍA C, E. (2008). *La Ciencia y la Enseñanza de las Ciencias en España: un Ejercicio de Memoria Histórica*. , 2008, 26(1), pp.125–140.
- GAIGER, L. I. (2004). *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- LACLAU, ERNESTO. (2008, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires). *Sobre las complejidades del populismo*. Fondo de Cultura Económica. 2005 y

- Debates y combates. Por un nuevo horizonte de la política.*
- MARCILLO VACA, CÉSAR y ALEJANDRO SALCEDO AZNAL. (2010). *Economía Solidaria; Teoría y realidades de éxitos comunitarios*. Historias de superación en Ecuador y Castilla La Mancha.
- MARTÍNEZ, L. (2009). *La Economía social y solidaria: ¿mito o realidad?* Iconos, 107 - 113.
- MONZÓN. (2003). *El cooperativismo en la historia de la literatura económica, en Elementos de la Economía Social: teoría y realidad*. Universidad de Valencia España.
- QUIJANO, ANÍBAL. (1998). *Modernidad, identidad y utopía en América Latina*. Lima Perú.
- & IMMANUEL WALLERSTEIN. (1992). *La Americanidad como concepto o las Américas en el Moderno Sistema-Mundo*. 134 (Internacional Journal of Social Sciences.). Paris, Francia.
- RAZETO L. (2003). *Economía de la solidaridad y mercado democrático*. Rescoop. Santiago de Chile.
- DOS SANTOS, THEOTÔNIO. (2003). *La teoría de la dependencia: balance y perspectivas*. Buenos Aires. Plaza & Janes.
- TORO, DANIELA y ROMERO ALEXIS. (2000). *La Economía Social. Documento de reflexión de la Maestría en Economía Social y desarrollo comunitario*. (mimeo) Caracas.
- WEBER, M. (1993). *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

4

Los pequeños estados insulares: un caso especial del vínculo entre medio ambiente y desarrollo

Dr. Ramón Pichs Madruga
Director del CIEM

Resumen

Múltiples son los síntomas de vulnerabilidad económica, social y ambiental que afectan a los PEID. En lo referente a su actividad económica las áreas prioritarias de estos países incluyen la dinámica y fuentes del crecimiento de sus economías, el comportamiento de sus principales mercados comerciales y financieros, y las opciones de inserción en la economía global. En el plano social se destacan las prioridades en materia de salud, agua y saneamiento, seguridad alimentaria y situación de los jóvenes y mujeres. En el tema ambiental se destaca su ubicación en zonas con gran intensidad y frecuencia de desastres naturales, como huracanes, terremotos y erupciones volcánicas; su limitada dotación de recursos naturales, así como la sobreexplotación y agotamiento de los mismos (ej. recursos de agua dulce, suelos); y la alta densidad poblacional, con poblaciones concentradas en áreas costeras.

Abstract

There are multiple economic, social and environmental pressures that affect the Small State Island Countries. The high-priority areas in economic activity include the dynamics and sources for growth of their economies, the behavior of their main commercial and financial markets, and the insert options in the global economy. In the social sphere they have imminent priorities as health, food security and the situation with younger generations and women. These countries stand out in areas with great intensity and frequency of natural disasters, as hurricanes, earthquakes and volcanic eruptions; limited endowment of natural resources, as well as their overexploitation (e.g. resources of fresh water, soils); and high population density.

Palabras claves: Inequidad, vulnerabilidad, asistencia para el desarrollo, crisis económica.

Introducción

Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) son 39 islas pequeñas y países de costas bajas, que presentan una variada geografía, clima, cultura y nivel de desarrollo económico (*ver Anexo 1*). Se encuentran dispersos en el planeta, pero comparten prioridades en cuanto a su desarrollo económico, social y ambiental.

En lo referente a su actividad económica las áreas prioritarias de estos países incluyen la dinámica y fuentes del crecimiento de sus economías, el comportamiento de sus principales mercados comerciales y financieros, y las opciones de inserción en la economía global.

En el plano social se destacan las prioridades en materia de salud, agua y saneamiento, seguridad alimentaria y situación de los jóvenes y mujeres.

En cuanto al manejo de riesgos ambientales, los temas clave para este grupo de países incluyen el cambio climático; la situación de los océanos, mares y la biodiversidad; el manejo de desechos; y los retos energéticos.

Como expresión de los debates y negociaciones internacionales acerca de la situación de los PEID el año 2014 fue declarado “Año Internacional de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo”.

Caso especial del vínculo entre medio ambiente y desarrollo

Los PEID fueron reconocidos, por primera vez, como un caso especial del vínculo entre medio ambiente y desarrollo en la Conferencia de Naciones Unidas sobre este tema (Cumbre de la Tierra), en Río de Janeiro, 1992. En la Agenda 21, adoptada en esa Conferencia, se destaca que estos estados tienen concentrados en un área muy limitada todos los problemas y retos de las zonas costeras. En efecto, cerca del 26% del territorio de los PEID se encuentra a 5 metros o menos por encima el nivel del mar; y alrededor del 30% de sus 65 millones de habitantes viven en esas áreas (UN Conference on Small Island Developing States (*UNDESA*), 2014b).

La institucionalidad internacional en relación con los PEID ha evolucionado considerablemente desde la Cumbre de la Tierra (1992) y tuvo un momento crucial con la adopción del Plan de Acción de Barbados (1994) en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, y luego se acordó la Estrategia de Implementación de Mauricio (2005). Estos planes y estrategias sintetizan los resultados de numerosas reuniones y debates acerca de las vulnerabilidades, preocupaciones y prioridades de los PEID; y muestran el alto grado de consenso alcanzado acerca de los requerimientos del desarrollo sostenible en esos territorios.

La Tercera Conferencia Internacional sobre los PEID se realizó en septiembre del 2014, en Apia, Samoa, bajo el tema: “Desarrollo Sostenible en los PEID a través de Asociaciones Genuinas y Sostenibles”. Esta Conferencia dedicó especial atención a los retos de los PEID en el contexto actual de crisis económica global y crecientes desafíos ambientales globales.

Durante el proceso preparatorio de la III Conferencia de PEID (2014) proliferaron los debates académicos y políticos en torno a la llamada “economía

azul". Este concepto tiende a potenciar las oportunidades y a mitigar las limitaciones de los países insulares en desarrollo.

Al tratarse de un grupo con necesidades especiales en su proceso de desarrollo (países muy vulnerables ante los problemas económicos globales, como la crisis global, y ante los retos medioambientales, como el cambio climático), un concepto como este permite visualizar con mayor nitidez esos requerimientos especiales, así como la necesidad de fortalecer las capacidades de estos países para enfrentar los desafíos antes señalados.

El debate acerca de estos temas destaca los muy diversos servicios ecosistémicos relacionados con los mares y océanos, sus potencialidades y retos actuales, con una perspectiva que va más allá de los países insulares en desarrollo; y se refieren a los mares y océanos con una perspectiva más amplia y abarcadora.

Se aboga explícitamente por un marco de sostenibilidad para los países en desarrollo, con énfasis en la equidad en el acceso, desarrollo y distribución de los beneficios de los recursos de los mares y océanos; la reinversión de esos beneficios en desarrollo humano y en el alivio de las deudas. También se destacan temas clave como el energético ("energía azul"), y la seguridad alimentaria, entre otros. Además, se refuerza la idea de la cooperación internacional, basada en la ciencia y la investigación, como un pilar de la "economía azul", así como la aplicación del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Sin embargo, la interpretación del concepto de "economía azul" como un aspecto de la "economía verde", resulta preocupante, pues pudiera entenderse que la primera suscribe los principios generales de la segunda, que han sido sometidos a fuertes críticas antes, durante y después de la Conferencia "Río+20" (2012).

En cuanto al contenido económico de este nuevo concepto, deben evitarse aquellas opciones que propicien la mercantilización a ultranza de los recursos de los océanos (energéticos, minerales, etc.); así como el riesgo de caer atrapados en modelos convencionales, donde la transferencia de conocimientos y tecnologías Norte-Sur resulta extremadamente limitada.

Asimismo, en cuanto al llamado "carbono azul", debe tenerse en cuenta los riesgos que pueden derivarse de las llamadas tecnologías de "remoción de carbono" de los océanos, a gran escala, como las basadas en la geoingeniería.

Vulnerabilidad económica

De un total de 36 PEID de los que dispone de estadísticas para los años recientes, 20 de ellos cuentan con un PIB o paridad de poder adquisitivo *per cápita* (PPA) *per cápita* inferior a los 6000 dólares en 2011-2012; y en ocho de ellos este indicador no rebasa los 3000 dólares, en particular los casos de Guinea-Bissau (494 USD), Haití (771 USD) y Comoros (831 USD), que

destacan por sus limitaciones económicas y productivas. Siete de los PEID analizados muestran, sin embargo, cifras del PIB (PPA) por habitante que superan los 12,000 USD, entre los que sobresalen Singapur (51,709 USD); Bahamas (21,908 USD) y Trinidad y Tobago (17,437 USD) (*Ver Anexo 2*).

Por lo general, se trata de territorios pequeños, con poblaciones limitadas y por tanto mercados internos muy restringidos, una excesiva dependencia del comercio y las finanzas internacionales, y barreras significativas para aprovechar la economía de escala. De un total de 36 PEID que aportan estadísticas comparables a Naciones Unidas, 20 de ellos tienen poblaciones inferiores a los 500 mil habitantes, con niveles más bajos en estados insulares del Pacífico como Tuvalu (10 mil), Palau (21 mil) e Islas Marshall (53 mil); así como San Kitts y Nieves (55 mil) en el Caribe (*Ver Anexo 2*).

En muchos casos se registran bajos niveles de resiliencia económica, lo que se refleja en una alta dependencia de sectores como el turismo y la agricultura de plantación; o flujos externos como la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y las remesas, como fuentes de empleo e ingresos en divisas.

Entre los PEID que muestran niveles más elevados de dependencia de la AOD como porcentaje del PIB se ubican Tuvalu (76.7%), Islas Salomón (49.6%), Sao Tomé y Príncipe (30.2%), Haití (23.2%), Tonga (21.3%), Samoa (16.4%), Cabo Verde (13.6%), Guinea Bissau (12.3%) y Vanuatu (11.9%); y entre los más dependientes de las remesas se hallan Samoa (23.2% del PIB), Haití (20.6%), Guyana (16.5%), Jamaica (14.5%), Tonga (12.6%), Cabo Verde (9.1%) y Timor-Leste (8.8%) (*Ver Anexo 3*).

La vulnerabilidad económica de estos estados se revela además en el grado de aislamiento de sus territorios, es decir, su dispersión geográfica y/o ubicación en áreas remotas, lo que encarece los fletes de transportación y reduce la competitividad. Según cálculos conservadores²¹, en los PEID la lejanía promedio de los principales mercados internacionales supera a la media mundial en un 18%; pero esta proporción supera el 30% en varios de estos países como: Tonga (58.9%), Fiji (56%), Vanuatu (54.5%), Samoa (51.7%), Islas Salomón (46.3%), y Mauricio (31.5%) (*Ver Anexo 4*).

Debe tenerse en cuenta que se trata, por lo general, de economías abiertas, muy dependientes del comercio internacional. De los 27 PEID que ofrecen estadísticas comparables sobre el nivel de su comercio exterior, en 11 de ellos la actividad comercial externa (exportaciones + importaciones) supera el nivel del PIB, sobre todo en países como Singapur (379.1%), Maldivas (214.4%), Palau (153.2%), Seychelles (144.7%) y Belice (130.8%); y en otros 7 PEID este indicador se ubica entre el 80% y el 100% (*Ver Anexo 4*).

Asimismo, los estados insulares revelan una elevada vulnerabilidad energética y alimentaria, debido a la alta dependencia de alimentos y portadores energéticos (sobre todo hidrocarburos) importados.

²¹ Cálculo para 27 PEID que ofrecen estadísticas comparables sobre este indicador.

En estos países se ha registrado un rápido aumento del consumo de energía en las últimas décadas, como resultado de la industrialización, el aumento de la población y la expansión de la electrificación rural. En general, utilizan de forma intensiva los combustibles fósiles para la generación de electricidad, la industria y los servicios.

Los PEID también son afectados económicamente por el alto costo de la infraestructura y la administración pública, lo que incluye transporte y comunicaciones; así como la limitada capacidad institucional.

Retos sociales

Según datos aportados por el PNUD (2014) acerca de 34 PEID, dos de ellos (Singapur y Cuba) son clasificados como países de muy alto desarrollo humano y otros 18 como países de desarrollo humano alto; nueve presentan un nivel medio y cinco un nivel bajo (Papua Nueva Guinea, Islas Salomón, Comoros, Haití y Guinea Bissau) (*Ver Anexo 5*). Así, la fragilidad económica de las naciones más pobres dentro de este grupo se traduce a su vez en retos significativos en el plano social.

La esperanza de vida al nacer (EVN) es uno de los indicadores clave en el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que publica el PNUD. La EVN de los PEID, como promedio, es similar a la media mundial (71 años). De un grupo de 31 PEID analizados, 19 muestran una EVN que supera el promedio mundial y 12 se ubican por debajo de ese nivel. Los países que muestran mejores registros de este indicador son Singapur (82.2 años), Cuba (79.2), Maldivas (77.7), Antigua y Barbuda (75.9) y Barbados (75.3); y los peor ubicados son Papua Nueva Guinea (62.3), Comoros (60.8) y Guinea Bissau (54.2).

Otro indicador básico en la medición del IDH es la tasa de mortalidad infantil en niños menores de 1 año. Según las últimas estadísticas disponibles, los PEID registraron en 2012 un nivel de 37 por mil nacidos vivos, ligeramente superior a la media mundial de 35 por mil nacidos vivos. De 34 PEID analizados, 27 muestran un nivel inferior a la media mundial y sólo 10 muestran niveles iguales o inferiores al promedio de los países de alto desarrollo humano. Los PEID mejor situados en este indicador son Singapur (2 por mil nacidos vivos), Cuba (4 por mil), San Kitts y Nieves (7), Antigua y Barbuda (9) y Maldivas (9); y los peor ubicados son Papua Nueva Guinea (48 por mil), Timor Leste (48), Haití (57), Comoros (58) y Guinea Bissau (81).

Los segmentos más vulnerables de la población de los PEID siguen siendo las mujeres, los niños y las comunidades autóctonas, que suelen ser los más afectados por la baja dotación de personal calificado de la salud que caracteriza a muchos de estos países. De 27 PEID analizados, 25 cuentan con menos de 20 médicos por cada 10 mil habitantes, y en 14 de ellos la proporción es inferior a 5 por 10 mil. Cuba (con más de 67 médicos por 10 mil habitantes) y Bahamas (28 por 10 mil) son los PEID que cuentan con mejor dotación de profesionales de la salud con alta calificación, en tanto Timor-Leste (1 por 10

mil), Guinea Bissau (0.7) y Papua Nueva Guinea (0,5) muestran el estado más crítico en este campo..

La cobertura de agua potable y saneamiento es una dimensión fundamental del desarrollo humano, dada su repercusión en el sector de la salud. La mayor parte de los PEID cuenta con una cobertura de agua potable igual o mayor al 90% de sus poblaciones (28 de 36 países comparados en 2007-2011). La situación más favorable (100% de cobertura) corresponde a países como Singapur, Barbados y Mauricio; y el panorama más difícil a naciones como Kiribati (66%), Haití (64%) y Papua Nueva Guinea (40%).

La disponibilidad de saneamiento muestra, en general, un comportamiento menos favorable que el acceso al agua potable en estos países, con 14 de 36 PEID analizados que muestran una cobertura inferior al 80% de la población en 2007-2011. Singapur (100%), Palau (100%) y Maldivas (98%) se sitúan en las mejores posiciones, mientras que Haití (26%), Guinea Bissau (19%) y Papua Nueva Guinea (19%) presentan la situación más vulnerable.

En materia de educación, de 21 PEID que ofrecen estadísticas para 2005-2012, solo ocho de ellos muestran tasas de alfabetización (en adultos) iguales o superiores al promedio mundial de los países de desarrollo humano alto, encabezados por Cuba (99.8%), Antigua y Barbuda (99%) y Tonga (99%). Cinco países dentro de este grupo exhiben tasas inferiores al 70%, con niveles más bajos en Timor Leste (58.3%), Guinea Bissau (55.3%) y Haití (48.7%).

En medio de las tendencias globalizadoras actuales, un grupo de estos países enfrenta serios desafíos para la reposición de la fuerza de trabajo requerida para potenciar sus economías, como resultado combinado de tendencias tales como el envejecimiento de la población y los flujos migratorios.

En cuanto al envejecimiento de la población, cabe señalar que en 15 de 36 PEID analizados, la proporción de personas con 60 años o más dentro de la población total es igual o superior al 10%, sobre todo en países como Cuba (19%), Barbados (16.5%) y Singapur (16.4%). Sin embargo, esta proporción es inferior al 6% para países como Belice, Guinea Bissau, Guyana, Timor Leste, Islas Salomón, Papua Nueva Guinea, Sao Tomé y Príncipe, y Comoros.

En lo relacionado con los flujos migratorios, las estadísticas más recientes de Naciones Unidas confirman que la mayor parte de los PEID (22 de 31 PEID analizados) son emisores netos de migrantes, lo que ha caracterizado históricamente a estas naciones. Los principales emisores son Timor Leste (-13.3 por mil), Samoa (-13.4), Tonga (-15.4) y Micronesia (-15.7); y los receptores son Singapur (15 por mil), Bahamas (5.2), Belice (4.6) y Barbados (1.4). Cinco países muestran un flujo migratorio neutro o balanceado (Maldivas, Mauricio, Santa Lucía, Papua Nueva Guinea y Vanuatu).

Retos ambientales

Múltiples son los síntomas de vulnerabilidad ambiental que afectan a los PEID, entre ellos, su ubicación en zonas con gran intensidad y frecuencia de desastres naturales, como huracanes, terremotos y erupciones volcánicas; su limitada dotación de recursos naturales, así como la sobre-explotación y agotamiento de los mismos (ej. recursos de agua dulce, suelos); y la alta densidad poblacional, con poblaciones concentradas en áreas costeras.

Algunas fuentes especializadas (ver Undesa, 2014a) señalan que en lugar de PEID, pudiera llamárseles “*grandes estados oceánicos*”, toda vez que sus territorios representan una parte muy pequeña del área total bajo su jurisdicción. Ante estas circunstancias, estos estados necesitan contar con suficiente capacidad en cuanto a recursos humanos y redes institucionales para el manejo sostenible de los océanos, lo que constituye para ellos un importante reto.

Los océanos y mares, de los que depende básicamente la mayor parte de la población de los PEID son afectados por la contaminación marina; la explotación insostenible de recursos marinos, incluyendo prácticas de pesca ilegal o destructivas del entorno; la alteración física y destrucción del hábitat marino; y el desarrollo costero insostenible.

Adicionalmente, el cambio climático tiende a acelerar la acidificación de los océanos, el blanqueamiento de corales, eventos extremos más intensos, el calentamiento oceánico y la elevación del nivel del mar, lo que compromete la existencia misma de algunas de estas naciones.

En materia de biodiversidad, debe tenerse en cuenta que los PEID representan aproximadamente 3% del área terrestre del planeta y constituyen el hábitat de alrededor del 20% de las especies de plantas, reptiles y aves del planeta (Undesa, 2014a).

La pérdida de diversidad biológica afecta la resiliencia económica y la seguridad alimentaria, con serias implicaciones sobre todo para la agricultura y las comunidades rurales. Las especies de aves, por ejemplo, están enfrentando la tasa más alta de extinción en los PEID, como resultado de influencias antropogénicas (destrucción de hábitats, sobreexplotación e introducción de especies invasoras).

La disponibilidad de agua dulce es una seria preocupación en gran parte de los estados insulares. En algunos PEID la disponibilidad anual de agua dulce *per cápita* está muy por debajo de los 1000 metros cúbicos, lo que se asocia a una situación de escasez hídrica. Muchas de estas naciones dependen en alto grado de las lluvias para alimentar las tomas superficiales y reponer los caudales freáticos. Algunos PEID, sin embargo, muestran recursos significativos de agua dulce, como son los casos de Guyana (304,723 m³ per cápita), Suriname (166,113 m³), Papua, Nueva Guinea (114,217 m³), Islas Salomón (83,086 m³), Belice (50,588 m³) y Fiji (32,895 m³).

Los recursos de agua dulce resultan particularmente sensibles ante los cambios en el clima. Las variaciones en los patrones de precipitación pluvial pueden provocar sequías más graves y prolongadas, o pueden incrementar las crecidas y las inundaciones. Además, la elevación del nivel del mar puede suscitar la penetración de agua salada en los acuíferos costeros y afectar la calidad del agua de los pozos someros.

Consideraciones finales

En noviembre de 2014 fue aprobado el *Informe de Síntesis* del Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), donde se ratifica el carácter inequívoco del calentamiento del sistema climático y la influencia, cada vez más clara, de la actividad humana en el calentamiento global. Este informe destaca los impactos observados y futuros del cambio climático, y la necesidad de acciones inmediatas y sustanciales para enfrentar este reto global (ver *IPCC, 2014*).

Con el reforzamiento del cambio climático se potenciarían los retos económicos, sociales y ambientales que enfrentan los PEID. En el plano económico, aumentarían las afectaciones a sectores clave como la agricultura, pesca, turismo, así como la generación y distribución de electricidad. En la esfera social, se acentuaría la inseguridad alimentaria, las afectaciones a la salud humana, los desplazamientos humanos, y los problemas de seguridad. En materia ambiental, se multiplicarían las implicaciones adversas sobre el recurso agua, así como los impactos derivados de fenómenos como las sequías e inundaciones, los cambios en los ecosistemas y pérdidas de biodiversidad (ej. blanqueamiento de corales, acidificación de los océanos).

Por todo lo antes expuesto, no resulta casual que los PEID tengan una agenda muy activa en las negociaciones multilaterales acerca del cambio climático. Muchos de estos países integran la Alianza de PEID, conocida como Aosis (por sus siglas en inglés) que aboga por acuerdos abarcadores y efectivos de adaptación y mitigación del cambio climático.

ANEXOS

ANEXO 1: Listado de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID)

África y regiones del Océano Índico y el Mar de China: 8

- Cabo Verde
- Comoros
- Guinea Bissau
- Maldivas
- Mauricio
- Santo Tomé y Príncipe
- Seychelles
- Singapur

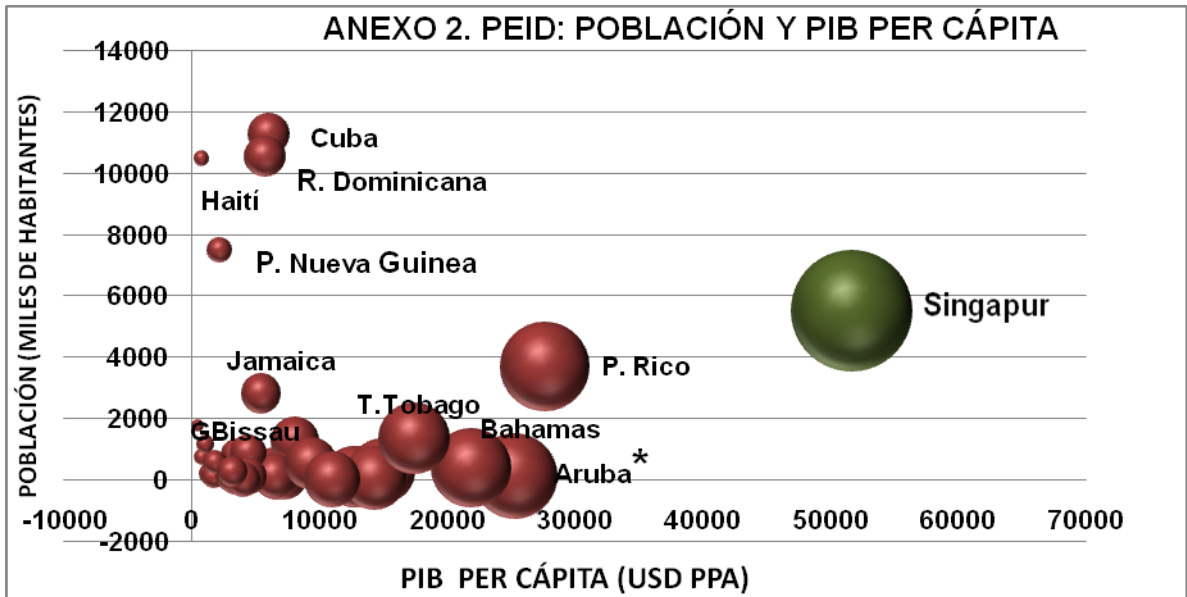
Región del Caribe: 16

- Antigua y Barbuda
- Bahamas
- Barbados
- Belice
- Cuba
- Dominica
- Granada
- Guyana
- Haití
- Jamaica
- República Dominicana
- Saint Kitts y Nevis
- Santa Lucía
- San Vicente y las Granadinas
- Suriname,
- Trinidad y Tobago

Región del Pacífico: 15

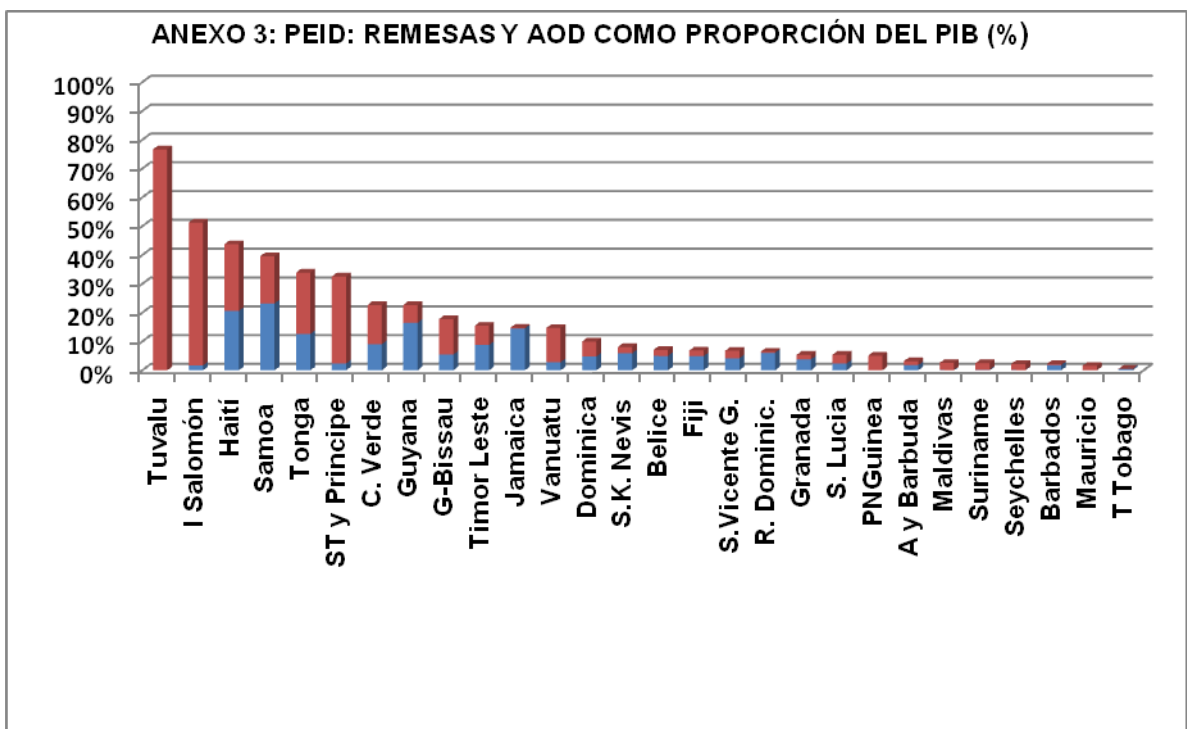
- Fiji
- Islas Cook
- Islas Marshall
- Islas Salomón
- Kiribati
- Micronesia
- Nauru
- Niue
- Palau
- Papua Nueva Guinea
- Samoa
- Timor-Leste
- Tonga
- Tuvalu
- Vanuatu

Fuente: UN-OHRLLS, <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm>.



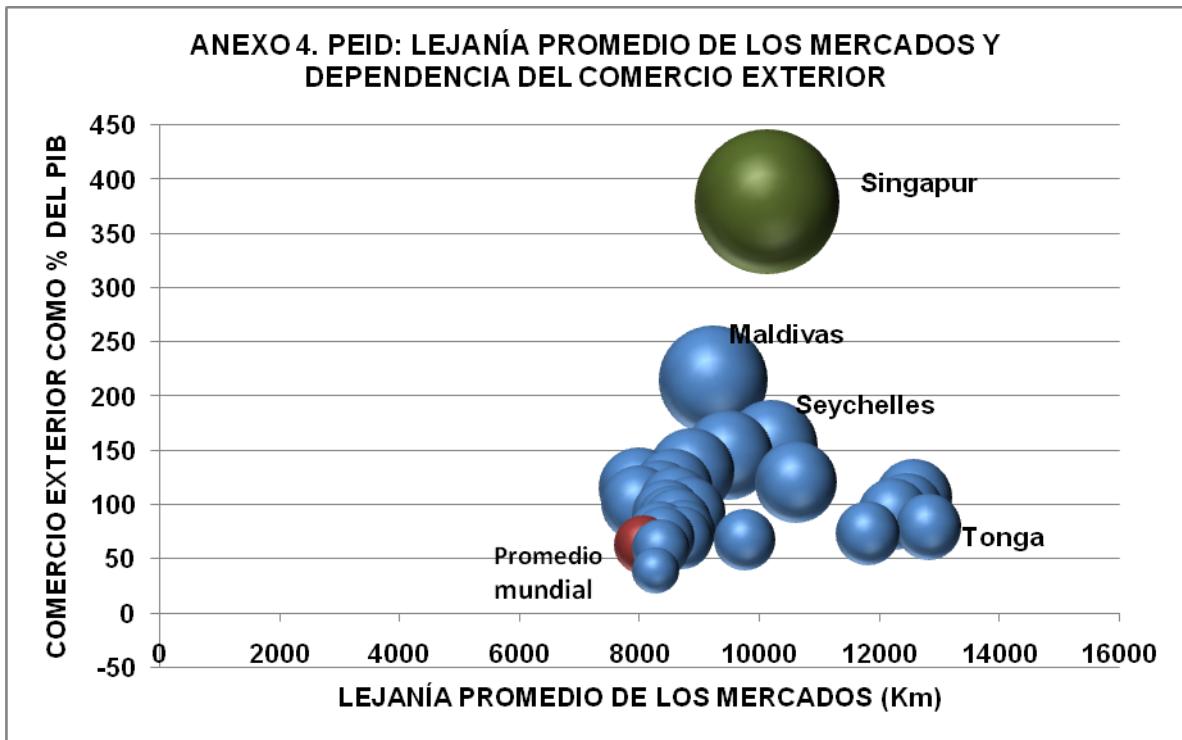
Nota: La dimensión de la esfera es proporcional al PIB per cápita de cada país.

Fuente: Elaboración propia a partir de United Nations (2014).



Nota: Las secciones en rojo corresponden a la AOD y las azules a las remesas.

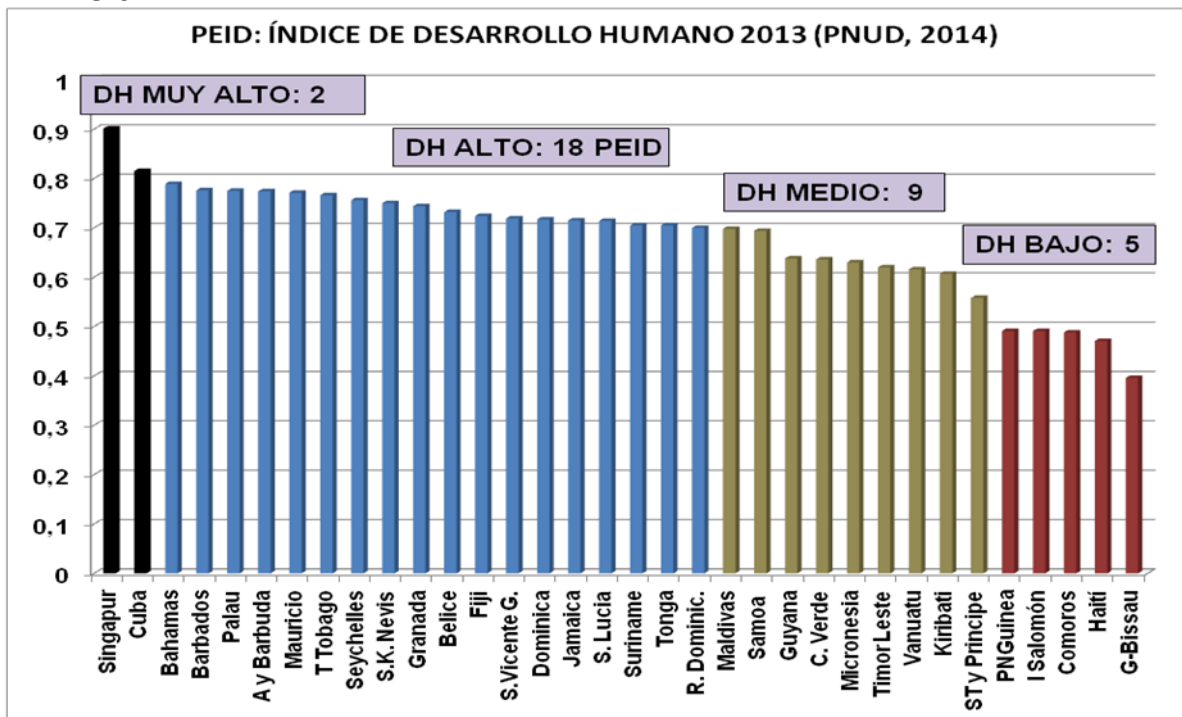
Fuente: Elaboración propia a partir de United Nations (2014).



Nota: La dimensión de la esfera es proporcional al comercio exterior como % del PIB.

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2014).

ANEXO 5:



Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2014).

Bibliografía

IPCC (2014). IPCC Fifth Assessment Report (AR5) "Climate Change 2014". Summary for Policymakers. Geneva: www.ipcc.ch

PNUD (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano. Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nueva York.

UNDESA (2014a). *Partnerships Briefs for Small Island Developing States. Oceans, Seas and Biodiversity*. UN Conference on Small Island Developing States. Division for Sustainable Development. 2014

UNDESA (2014b). *Partnerships Briefs for Small Island Developing States. Climate Change & Disaster Risk Management*. UN Conference on Small Island Developing States. Division for Sustainable Development. 2014

United Nations (2014). *Population and Development in SIDS*. Department of Economic and Social Affairs. Population Division: www.unpopulation.org.

5

Algunas reflexiones sobre plan y mercado en el socialismo y el modelo cubano actual.

**Dr. José Luis Rodríguez
Asesor del CIEM**

Resumen

Uno de los temas más discutidos en torno a la construcción del socialismo se ha referido a lo largo de los años a la permanencia de las relaciones monetario-mercantiles en este proceso. En este sentido, el manejo de relaciones monetario-mercantiles en el socialismo, debe realizarse tomando en cuenta su carácter contradictorio, asimilándolas como un elemento no consustancial al socialismo, pero en cuya construcción el mercado tendrá que ser tomado en cuenta durante largos años.

Abstract

One of the more discussed topics on socialism has referred all along years to the permanency of the monetary-mercantile relationships in this process. In this sense, the development of monetary-mercantile relationships in socialism, should be carried out taking into account their contradictory character, assimilating them as elements non consubstantial to socialism, but recognizing that they market will have to be taken into account during long years.

Palabras claves: Socialismo, relaciones monetario mercantiles, carácter social del trabajo.

Introducción

Uno de los temas más discutidos en torno a la construcción del socialismo se ha referido a lo largo de los años a la permanencia de las relaciones monetario-mercantiles en este proceso.

La opinión de Marx y Engels sobre el tema partía de considerar la desaparición del mercado en el socialismo, tomando en cuenta la elevada socialización de la producción que debía alcanzarse y por tanto, la posibilidad de una expresión llana del carácter social del trabajo, sin que fuera necesaria la mediación del intercambio mercantil para ello. Al respecto, Engels plantearía "Tan pronto como la sociedad se adueñe de los medios de producción y los aplique a esta, socializándolos directamente, el trabajo de cada individuo, por mucho que difiera su carácter específicamente útil, adquirirá de antemano y directamente el carácter de trabajo social."²²

²² Federico Engels Anti-Dühring, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo 1960, p. 376.

La interpretación de Lenin sobre la existencia de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo no difería inicialmente en esencia de la que habían expresado con anterioridad Marx y Engels.

Con el triunfo de la Revolución de Octubre, comenzó por primera vez en la historia, la construcción de una nueva sociedad libre de la explotación del hombre por el hombre.

En estas novedosas circunstancias, si bien ya Marx en su trabajo de 1875 “Crítica al Programa de Gotha”²³ había establecido la necesidad de un período de transición entre el capitalismo y el socialismo en el que estarían presentes aún elementos propios de la sociedad capitalista, no podía anticipar la elevada complejidad que este proceso supondría en el país más atrasado de la Europa de entonces.

Pocos meses después del triunfo revolucionario en Rusia, el país se sumergía en una sangrienta guerra civil durante tres años. En esa etapa la economía se puso necesariamente en función de la defensa, lo cual demandó la aplicación de procedimientos extraeconómicos expeditos para asegurar mediante la requisita de alimentos la supervivencia del Ejército Rojo, lo que conllevó posponer en la práctica el inicio de la construcción socialista.

La política económica aplicada en esta etapa –conocida como *el comunismo de guerra*– llevó, por imperativo de las circunstancias, a la desaparición de las relaciones mercantiles en la economía de entonces. Se creó la ilusión de que se podía prescindir a corto plazo de las categorías mercantiles hasta llegar –incluso– a la eliminación del dinero.

Con el fin de la guerra civil surgió la necesidad de restaurar la economía del país que estaba completamente devastada. El análisis desarrollado por Lenin entonces tomó en cuenta que la estructura económica básica de Rusia la constituía la pequeña producción de una enorme masa de campesinos a los que había que incentivar a través de la libertad de comercio, unida al inevitable desarrollo del capitalismo que de ello se derivaría, por lo que no quedaba otra salida que reconocer las relaciones monetario-mercantiles abriendo un espacio para su desarrollo hasta llegar incluso a cierta forma de capitalismo de Estado como única alternativa en esas circunstancias en las que se demandaba el apoyo del campesinado y financiamiento para sobrevivir.²⁴

Emergió así en 1921 la Nueva Política Económica (NEP), la que Lenin siempre concibió como un retroceso táctico inevitable para salvar el país ante circunstancias excepcionales. Al respecto se señalaría “El intercambio significa la libertad de comercio, es capitalismo. Este es útil para nosotros en la medida en que nos ayude a luchar contra la dispersión del pequeño productor, y en cierto grado, contra el burocratismo. En qué medida, lo comprobará la práctica, la experiencia.”²⁵ También

²³ Este trabajo fue publicado por Engels solamente en 1891.

²⁴ “La sustitución del sistema de contingentación por el impuesto en especie es ante todo y sobre todo una cuestión política, pues la esencia de ella reside en la actitud de la clase obrera ante los campesinos”. V. I. Lenin palabras en el X Congreso del PC(b) de Rusia, Obras Escogidas en Tres Tomos, Editora Política, Moscú, 1961, t. 3, p. 604.

²⁵ V.I. Lenin “Sobre el impuesto en especie”, Op. Cit., p. 659

se reconocería claramente el carácter transitorio de estas concesiones al expresarse “Nos hemos replegado hacia el capitalismo de Estado. Pero nos hemos replegado en la medida debida. Ahora nos replegamos hacia la regulación estatal del comercio. Pero nos replegaremos en la medida debida. Hay ya síntomas de que se vislumbra el final de este repliegue, de que se vislumbra en un futuro no muy lejano la posibilidad de cesar este repliegue.”²⁶

Durante muchos años con posterioridad a la implantación de la NEP se ha pretendido dar a esta política económica específica un carácter universal, como si se tratase de una regularidad del socialismo. Al respecto Ernesto *Che* Guevara agudamente señalaría “Como se ve la situación económica y política de la Unión Soviética hacía necesario el repliegue de que hablara Lenin. Por lo que se puede caracterizar esta política como una táctica estrechamente ligada a la situación histórica del país, y, por tanto, no se le debe dar validez universal a todas sus afirmaciones.”²⁷

Con posterioridad a la muerte de Lenin la discusión sobre la acción de la ley del valor en el socialismo y su relación con la planificación continuó durante algunos años, y este debate sobre la política económica se vinculaba con el que se desarrollaba en torno a la estrategia de desarrollo por implementar en la URSS.

Como se conoce, se enfrentaron diversas posiciones. Por un lado se encontraban las tesis defendidas por Nicolái Bujarin, que mantenía una posición que reconocía en esencia la vigencia de la ley del valor, al tiempo que defendía una industrialización gradual basada en una no confrontación con el campesinado, al que consideraba incluso podría enriquecerse.²⁸ Por otro lado, estaban las ideas de Eugenio Preobrazensky publicadas en su libro de 1926 “La Nueva Economía”²⁹ en el que defendía la extracción del excedente económico agrícola mediante un intercambio no equivalente con la industria socialista, conformando lo que denominó *la ley de la acumulación socialista originaria* que actuaría imponiéndose a la acción de la ley del valor.

En estos debates donde participaron múltiples economistas y políticos soviéticos preponderó –no obstante-- la valoración sobre las relaciones monetario-mercantiles como algo heredado del capitalismo y no esencialmente asociado al desarrollo propio del socialismo.

Lamentablemente estas discusiones quedaron truncas.

La solución a las contradicciones que se generaron con la aplicación de la NEP y las tensiones a ellas asociadas, no recibieron el tratamiento político previsto por

²⁶ V.I. Lenin “Acerca de la significación del oro ahora y después de la victoria completa del socialismo” Op. Cit. p. 697.

²⁷ Ernesto Che Guevara “Sobre el sistema presupuestario de financiamiento”, en El Gran Debate sobre la economía en Cuba 1963-1964, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2004, p. 68.

²⁸ Un resumen de las ideas de Bujarin puede verse en Moshe Lewin “Stalinism and the Seeds of Soviet Reform” Pluto Press and M. E. Sharp, London and New York, 1991, Chapter 1.

²⁹ Ver E. Preobrazensky “La Nueva Economía”, Editorial Polémica, La Habana, 1968. También debe verse de Nicolai Bujarin, August Thalheimer y Evgueni Probrzensky “La polémica acerca de la industrialización en la URSS”, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1969, tomo 2.

Lenin,³⁰ sino que fueron enfrentadas con medidas políticas de coerción que caracterizaron el proceso de colectivización forzosa de la tierra realizado principalmente entre 1929 y 1936, basado en una polémica interpretación sobre la lucha de clases enarbolada en el partido dirigido por J. Stalin. Este proceso coincidió con un acelerado desarrollo de la industria pesada a partir del primer plan quinquenal aprobado para el período 1928-1932.

Se produjo así –por medios coactivos y extraeconómicos- la captación de los recursos de acumulación, generados en mayor medida por la economía campesina para emprender la industrialización soviética.

En tanto que este desarrollo ocurría, no se brindó espacio para el esclarecimiento teórico de las relaciones monetario-mercantiles, limitándose la discusión a partir de los años 30 del siglo pasado al abordarse separadamente el empleo de las categorías mercantiles, según los principios del cálculo económico.³¹

El vacío conceptual que ello representó tendría importantes consecuencias para la construcción del socialismo en la URSS y en los países que emprendieron ese camino tiempo después.

No sería hasta años más tarde, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, que se convocó nuevamente a un debate científico del tema a partir de la necesidad de dar una respuesta coherente a un tema medular en la construcción del socialismo, y se exponen las conclusiones de ese análisis por Stalin en su conocido trabajo de 1952 “Los problemas económicos del socialismo en la URSS”. En este documento se daba una explicación a la permanencia de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo a partir de la existencia de distintas formas de propiedad, en tanto que a la presencia de categorías mercantiles en el seno de la propiedad estatal se le atribuía un carácter formal y solo vinculado a los efectos del cálculo estadístico-contable.

Esta interpretación solo sería gradualmente superada en el transcurso de los debates que se efectuaron en el contexto de la reforma económica que debía implementarse y que duraron en la URSS desde 1958 hasta 1965.

Se logró entonces una explicación acerca de la permanencia de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo a partir de la persistencia de la división social del trabajo, del insuficiente nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y –por tanto-- de la imposibilidad de lograr una expresión directa del carácter social del trabajo, lo que ocasionaba la presencia de un aislamiento económico relativo entre los productores, que aún sin que existiera la propiedad privada sobre los medios de producción, debían confrontar a través del mercado la utilidad social del producto de su trabajo, que aparecía así como un trabajo indirectamente social.³²

³⁰ Ver de V.I. Lenin “Sobre la cooperación” , Op. Cit.

³¹ El cálculo económico suponía la cobertura de los gastos con los ingresos y la generación de un excedente; daba una independencia operativa mayor a la empresa y se apoyaba en la estimulación y la responsabilidad material de los productores, así como en el control indirecto a través de mecanismos económico-financieros.

³² Una interpretación sobre el origen de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo basadas en este enfoque se encuentra en José Acosta Santana “Teoría y práctica de los

Aun cuando esta explicación constituyó un gran aporte conceptual, su aceptación no resolvió el problema asociado a la correcta interpretación del carácter contradictorio del mercado en el socialismo.

II

La construcción de las nuevas relaciones de producción que suponía el socialismo implicaba un enorme desafío histórico, ya que el hombre debía participar de forma consciente en este proceso.

El pueblo llegaba al triunfo de la revolución después de siglos de prevalencia de los intereses individuales y de su materialización a través de la propiedad privada.

La implantación de la propiedad social sobre los medios de producción no suponía meramente un acto jurídico, sino una raigal transformación de la mentalidad del ser humano que debía aprender a conjugar, en un período de tiempo muy breve, sus intereses individuales con los intereses sociales, aceptando –además– la preponderancia de estos últimos como premisa para el avance de los proyectos personales. Esto suponía un proceso político e ideológico de adaptación a las nuevas condiciones sociales que no podía transcurrir sin atravesar complejas circunstancias y profundas contradicciones, especialmente si se tiene en cuenta la tradición que durante siglos llevó al ser humano a enfrentarse a sus semejantes para lograr la supervivencia, basado primero en la existencia de la producción mercantil simple asociada personalmente a su trabajo, y posteriormente a la producción mercantil capitalista, al servirse del trabajo ajeno.

El hecho de que durante la transición al socialismo no fuera posible eliminar a corto plazo las condiciones que engendraban la producción mercantil y las categorías mercantiles, a partir del bajo nivel de desarrollo alcanzado, reforzaba en el individuo la noción del carácter “natural” y permanente que durante siglos ya tenía la producción de mercancías.

En la medida en que los factores subjetivos no se desarrollaron suficientemente como para permitir una comprensión de este complejo proceso, fue hasta cierto punto lógica la aceptación primero y la asimilación acrítica después del mercado en el socialismo. Si a ello se añade la complejidad técnica presente para el desarrollo de las nuevas formas de dirección económica de la sociedad a través de la planificación,³³ parecería a muchos que esta no hacía más que entorpecer la actuación “natural” del mercado.

No es de extrañar entonces que la búsqueda de resultados económicos más eficientes a nivel microeconómico se encontraran siempre potenciando el

mecanismos de dirección en Cuba”, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1982, capítulo 1.

³³ Ya a finales de los años 20 del pasado siglo los ideólogos del liberalismo burgués se encargaron de impugnar la posibilidad de alcanzar decisiones económicas racionales a través de la planificación por las dificultades técnicas que ello suponía. En tal sentido la refutación inicial a estas impugnaciones de autores como Ludwig Von Mises por parte de Oskar Lange se estructuraron a partir de una suerte de simulación del mercado con los instrumentos de la planificación. Surgieron así las primeras variantes de lo que sería después el socialismo de mercado.

aislamiento social de las empresas frente a la planificación estatal que en las condiciones del socialismo europeo, resultaba ineficiente en muchos aspectos.

Ese fue el rumbo que comenzaron a tomar las reformas económicas de los países socialistas europeos en los años 60 del pasado siglo,³⁴ a través de las que se abrieron espacios cada vez más amplios para los mecanismos de mercado limitando por su supuesta o real ineficiencia la aplicación de la planificación social que, además de sus carencias de orden técnico, se asociaba a la ausencia de participación popular en la toma de decisiones que se adoptaban central y burocráticamente en el socialismo real.³⁵

Una ilustración histórica del papel de los factores políticos e ideológicos y sus vínculos con una dirección socialmente planificada ineficiente, se pone de manifiesto en la historia económica de Europa Oriental y muy especialmente en los casos de Yugoslavia, donde el desarrollo de la autogestión obrera a nivel de empresa no encontró otro camino para su inserción en la economía que acudir a los mecanismos de mercado, desechando la planificación; en Hungría, que proclamó la identidad entre socialismo y nivel de vida alimentando una suerte de consumismo insostenible y eliminando la planificación centralizada en 1968, o el caso de Polonia, donde ni siquiera las reformas orientadas al mercado tuvieron una funcionalidad mínima y una aceptación social para hacerlas viables.³⁶

La interpretación de las relaciones monetario-mercantiles como un fenómeno propio del socialismo y por tanto, no contradictorio con este sistema, condujo a que se extendiera el modelo de socialismo de mercado en los años 80, hasta que solo quedó el mercado y nada del socialismo con la desaparición de la URSS en diciembre de 1991.

III

La dolorosa enseñanza del derrumbe del socialismo en Europa no puede llevar a la conclusión –manejada por no pocos autores– de que el socialismo no es perfectible y de que la preponderancia absoluta del mercado es inevitable.³⁷

Bastaría para refutar la tesis de que el mercado resulta más eficiente que la planificación, lo sucedido en los últimos 20 años con la implantación del capitalismo neoliberal en los antiguos países socialistas europeos y la ex URSS. Además del

³⁴ Una visión ya completamente afin a la existencia del mercado en el socialismo había sido adoptada desde 1950 por el modelo de autogestión yugoslava.

³⁵ La enorme significación del componente democrático de la sociedad y por tanto, de la planificación para su adecuado desarrollo, solo fue incorporado formalmente al debate económico en el llamado socialismo real. Sobre el tema en años recientes se han desarrollado diferentes estudios en la búsqueda de una planificación participativa. Ver de Michael Albert y Robin Hahnel "The Political Economy of Participatory Economics", Princeton University Press, Princeton, 1991 y de Pat Devine "Democracy and Economic Planning" Polity Press, Cambridge, 1988.

³⁶ Ver el análisis de Alec Nove en "La economía del socialismo factible", Editorial Siglo XXI, Madrid, 1991, Tercera Parte.

³⁷ En este caso se encontraría el destacado economista húngaro Janos Kornai. Lamentablemente a esa conclusión llegaron también múltiples autores exsoviéticos. Ver de Leonid Abalkin "The Market in a Socialist Economy" en Anthony Jones and William Moskoff (eds.) "The Great Market Debate in Soviet Economics", M. E. Sharpe, New York, 1991.

enorme costo político y social que ha conllevado la variante de capitalismo salvaje allí introducido, desde el punto de vista económico estos países se ubicaron en la periferia del capitalismo como los más atrasados de la Unión Europea o dejaron de ser una potencia mundial que fue el caso de Rusia como heredera de la URSS.³⁸

La experiencia histórica reciente muestra que si bien la existencia de las relaciones monetario-mercantiles tiene una base objetiva en las condiciones del socialismo y no es posible negar su presencia, sobrevalorarlas lleva a la destrucción del sistema.

El llamado socialismo de mercado mostró que no era posible asimilar la producción mercantil sin tomar en cuenta su carácter esencialmente contradictorio con el socialismo en múltiples aspectos, por lo que ofrecen muchas dudas aquellas interpretaciones que plantean la “utilización” del mercado como un mero instrumento de dirección en función de la construcción de la nueva sociedad.

Al respecto el Che fue categórico cuando en 1964 advirtió “Negamos la posibilidad del uso consciente de la ley del valor, basado en la no existencia de un mercado libre que exprese automáticamente la contradicción entre productores y consumidores...” y más adelante subrayó “La ley del valor y el plan son dos términos ligados por una contradicción y su solución; podemos, pues, decir que la planificación centralizada es el modo de ser de la sociedad socialista, su categoría definitoria y el punto en que la conciencia del hombre alcanza, por fin, a sintetizar y dirigir la economía hacia su meta, la plena liberación del ser humano en el marco de la sociedad comunista.”³⁹

El manejo de relaciones monetario-mercantiles en el socialismo, a partir de su existencia objetiva, tanto mayor en la medida en que más bajo sea el nivel de desarrollo de la sociedad, debe realizarse tomando en cuenta su carácter contradictorio, asimilándolas como un elemento no consustancial al socialismo, pero en cuya construcción el mercado tendrá que ser tomado en cuenta durante largos años.⁴⁰

Cómo hacerlo supone un delicado manejo político y económico que impida que el mercado obstaculice el desarrollo de relaciones sociales de producción superiores, al tiempo en que se le conceda el espacio indispensable para evitar un freno al desarrollo de las fuerzas productivas.

Un interesante análisis sobre las medidas que pudieran propiciar la asimilación de la heterogeneidad en las formas de propiedad y el incremento de las relaciones monetario-mercantiles en el caso de Cuba fue emprendida por el destacado economista Alfredo González ya desde inicios de la pasada década.

³⁸ Ver el caso de Rusia en el libro de David M. Kotz y Fred Weir “Russia’s Path from Gorbachev to Putin” Routledge London and New York, 2007.

³⁹ Ernesto Che Guevara “Sobre el sistema presupuestario de financiamiento”, Op. Cit. p. 82.

⁴⁰ En la literatura económica cubana el criterio erróneo que asimila las relaciones monetario-mercantiles al socialismo señalando que estas relaciones tienen ahora un nuevo contenido que las hace diferentes, ha permanecido con fuerza desde los años 80 del pasado siglo. Ver de Fidel Vascós “Socialismo y mercado”, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.

En su ensayo “Socialismo y mercado”,⁴¹ este autor subrayaba la importancia de no “...combatir la extensión de las actividades mercantiles con métodos coercitivos, no económicos...”, y proponía medidas para lograr una mayor diversidad de oferta y una mayor capacidad competitiva de la propiedad estatal respecto a la no estatal brindando a las empresas públicas un mayor nivel de autonomía, incentivos, restricciones financieras efectivas y flexibilidad para responder a la demanda; implementar la competencia entre formas de propiedad no estatales, propiciando el desarrollo de las de mayor contenido social como las cooperativas y acotar el crecimiento de formas de propiedad no estatal asociándolas al Estado; y reconocer las desigualdades de ingresos laborales derivadas de la heterogeneidad productiva, así como atenuarlas mediante un sistema salarial coherente, incentivos multilaterales, nivelación del mercado de trabajo y una política más selectiva de subsidios, impuestos y mercados segmentados, entre las más destacadas.

Al propio tiempo González subrayaba en el caso cubano cómo en la convivencia entre diversas formas de propiedad resultaba “...determinante la evolución del entorno externo y, en especial, del diferendo con Estados Unidos, pues a nadie se le escapa que la promoción unilateral de dichas reformas de mercado persigue, en muchos casos, objetivos ulteriores, nada favorables al desarrollo del socialismo en Cuba.”⁴²

Un enfoque más adecuado de las relaciones entre plan y mercado se encuentra más recientemente en los “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución” que se aprobaron en el VI Congreso del PCC celebrado en abril del 2011.

En ese documento se recogió la necesidad de tomar en cuenta la existencia objetiva de relaciones monetario-mercantiles en el socialismo al tiempo que se les ubicó subordinadas a la planificación.

Así se señalaría: “La política económica de la nueva etapa se corresponderá con el principio de que solo el socialismo es capaz de vencer las dificultades y preservar las conquistas de la Revolución, y que en la actualización del modelo económico primará la planificación y no el mercado. La planificación centralizada de la economía y el control sistemático que el Estado y el Gobierno y sus instituciones deben ejercer, serán la garantía del funcionamiento eficiente de los sistemas.”

Adicionalmente en el lineamiento 01 se expresaría: “El sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional, y debe transformarse en sus aspectos metodológicos, organizativos y de control. La planificación tendrá en cuenta el mercado influyendo sobre el mismo y considerando sus características.”⁴³

En esencia se reflejaba así la necesidad de reconocer un mayor espacio a las relaciones monetario-mercantiles, tomando en cuenta el nivel de desarrollo real

⁴¹ Alfredo González “Socialismo y mercado” Revista TEMAS, no. 30 Julio-Septiembre de 2002.

⁴² *Ibidem*, página 26.

⁴³ VI Congreso del Partido Comunista de Cuba “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución” La Habana, abril 18 de 2012 pp. 9 y 10.

alcanzado por la sociedad cubana actual,⁴⁴ en tanto que no es posible aspirar al reconocimiento directo del carácter social del trabajo y a la satisfacción de las necesidades de la sociedad si esto no viene acompañado de un elevado nivel de desarrollo de las fuerzas productivas.⁴⁵

Al mismo tiempo, en los Lineamientos estaban presentes elementos de política económica dirigidos a compensar los efectos indeseados del mercado restringiendo su alcance o reafirmando principios esenciales de la política social de la Revolución.

De tal modo, el Lineamiento 03 expresaba “En las formas de gestión no estatales no se permitirá la concentración de la propiedad en personas jurídicas o naturales” en tanto que en el 140 se planteaba “Continuar preservando las conquistas de la Revolución, tales como el acceso a la atención médica, la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la tranquilidad ciudadana, la seguridad social y la protección mediante la asistencia social a las personas que lo necesiten.”

En el caso de Cuba el carácter subordinado que se otorga al mercado refleja la comprensión de las contradicciones que –en su desarrollo– este conlleva, lo que supone –en el socialismo– la activa participación del Estado para potenciar sus efectos positivos, al tiempo que se frenan sus más indeseables consecuencias.

Por último, no es posible olvidar que los mecanismos económicos que se utilicen para ello serán siempre instrumentos auxiliares, pues nunca deberá perderse de vista que –como señalara el Comandante en Jefe en 1975– “...ningún sistema en el socialismo puede sustituir la política, la ideología, la conciencia de la gente; porque los factores que determinan la eficiencia en la economía son otros que no pueden existir de ninguna manera en el socialismo, y sigue siendo un factor fundamental y decisivo el aspecto político, el aspecto ideológico y el aspecto moral.”⁴⁶

Bibliografía

- ABALKIN, LEONID (1991). “The Market in a Socialist Economy” in Anthony Jones and William Moskoff (eds.) “The Great Market Debate in Soviet Economics”, M.
- E. SHARPE, New York, 1991 y A. SANTANA (1982) “Teoría y práctica de los mecanismos de dirección en Cuba”, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1982, cap. 1.

⁴⁴ En los propios Lineamientos se señala “Estos principios deben ser armonizados con más independencia de las empresas estatales y con el desarrollo de formas de gestión no estatal en la producción y los servicios, para lograr una mayor liberación de las fuerzas productivas, incrementar los niveles de producción y elevar el nivel de vida de la población.” (Lineamientos... Edición Citada, pág. 9).

⁴⁵ No debe olvidarse que ya Marx y Engels habían expresado en 1846 “Este desarrollo de las fuerzas productivas constituye también una premisa práctica absolutamente necesaria, porque sin ella solo se generalizaría la escasez y, por tanto, con la pobreza, comenzaría de nuevo, a la par, la lucha por lo indispensable y se recaería necesariamente en toda la miseria anterior.” Carlos Marx y Federico Engels “La Ideología Alemana” Edición Revolucionaria, La Habana, 1966, pág. 35.

⁴⁶ Fidel Castro “Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba. Informe Central”, Ed. Pueblo y Educación, La Habana, 1978, p. 113.

- ALBERT MICHAEL y HAHNEL ROBIN (1991). "The Political Economy of Participatory Economics", Princeton University Press, Princeton, 1991.
- CHE GUEVARA, ERNESTO (2004). "Sobre el sistema presupuestario de financiamiento", en El Gran Debate sobre la economía en Cuba 1963-1964, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2004, p. 68.
- DEVINE, PAT (1988). "Democracy and Economic Planning" Polity Press, Cambridge, 1988.
- ENGELS, FEDERICO (1960). Anti-Dühring, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo 1960, p. 376.
- LENIN, V. I. (1961). "La sustitución del sistema de contingentación por el impuesto en especie es ante todo y sobre todo una cuestión política, pues la esencia de ella reside en la actitud de la clase obrera ante los campesinos".
Palabras en el X Congreso del PC(b) de Rusia, Obras Escogidas en 3 t., Editora Política, Moscú, 1961, t. 3, p. 604.
- "Sobre el impuesto en especie", *Op. cit.*, p. 659.
- "Acerca de la significación del oro ahora y después de la victoria completa del socialismo" *Op. cit.* p. 697.
- "Sobre la cooperación", *Op. cit.*
- LEWIN, MOSHE (1991). "Stalinism and the Seeds of Soviet Reform" Pluto Press and M. E. Sharp, London and New York, 1991, Chap. 1.
- M. KOTZ, DAVID y FRED WEIR (2007). "Russia's Path from Gorbachev to Putin" Routledge London and New York, 2007.
- NOVE, ALEC (1991). "La economía del socialismo factible", Ed. Siglo XXI, Madrid, 1991, Tercera parte.
- PREOBRAZENSKY, EVGUENI (1969). "La Nueva Economía", Editorial Polémica, La Habana, 1968.
- BUJARIN, NICOLÁI, AUGUST THALHEIMER y EVGUENI PREOBRAZENSKY (1969). "La polémica acerca de la industrialización en la URSS", Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1969, t. 2.
- VASCÓS, FIDEL (2006). "Socialismo y mercado", Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.
- GONZÁLEZ, ALFREDO (2002). "Socialismo y mercado" Revista *Temas*, no. 30 jul.-sep. de 2002.

6

La descentralización en la construcción del socialismo. Los casos de China, Vietnam, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

Dra. Yailenis Mulet Concepción
Profesora de la Facultad de Economía U.H.

Resumen

La descentralización ha impulsado cambios importantes que tienden a otorgar un papel más activo a los gobiernos locales, dado por el mayor grado de autonomía de los funcionarios subnacionales para planear, evaluar y decidir en las cuestiones concernientes a un área de política pública específica y el método de designación de dichos funcionarios. Estos importantes cambios en el equilibrio de poder, a favor de las autoridades subnacionales, ponen a debate las relaciones entre la política de los centros y los niveles subnacionales.

Abstract

Decentralization impelles important changes that spread to grant a more active role to the local governments, given by a biggest degrade off local autonomy to evaluate and decide upon specific public local related problems and the method for the local officials' appointment. These important changes in the balance of power, in favor of local authorities brings to debate the relationships between the politics from the centers and the local levels.

Palabras claves : Descentralización , autonomía, riesgos fiscales, autogestión.

Introducción

En las últimas dos décadas, tanto en el enfrenamiento a la crisis en América Latina, como en los procesos de desarrollo observado en países como China, Vietnam, la India, la descentralización pasó a ser considerada como un proceso dinámico de reformas de políticas públicas. En la actualidad el tema también constituye una de las líneas fundamentales de investigación de diversos organismos e instituciones internacionales, tales como: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Cepal, así como de importantes universidades, centros de investigación, etc.

Algunas de las instituciones antes aludidas, destacan que en la última mitad de siglo las dimensiones de poder intergubernamental han sufrido cambios con la instrumentación de medidas descentralizadoras. De acuerdo con las estadísticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial

(BM) y la Cepal en las últimas tres décadas, la participación subnacional⁴⁷ en los ingresos fiscales, creció de un 15 % promedio a un 19%, aunque en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Perú el promedio inicial alcanza cifras superiores al 20% y en algunas naciones ya se había duplicado desde los años noventa. En otros países como Estados Unidos, Canadá y Europa, la participación subnacional en los ingresos fiscales alcanza el 35% como promedio. La participación subnacional en los gastos en América Latina (AL) creció del 15 % en 1980 al 25 % del gasto total en el 2010, y se registran promedios del 45 % en países como China, la India, Estados Unidos. (IMF, 2012, Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora, 2012)

Más allá del área fiscal, el movimiento descentralizador también ha impulsado cambios importantes que tienden a otorgar un papel más activo a los gobiernos locales, dado por el mayor grado de autonomía de los funcionarios subnacionales para planear, evaluar y decidir en las cuestiones concernientes a un área de política pública específica (Falleti. T. G. 2010) y el método de designación de dichos funcionarios (Pineda, C., de la Cruz, R., Poschl, C., 2012)

Estos importantes cambios en el equilibrio de poder, a favor de las autoridades subnacionales, ponen a debate las relaciones entre la política de los centros y los niveles subnacionales, o como dijera Véliz, “el redoble de tambores podría estar anunciando, por fin, la muerte de la famosa tradición centralista”. (C. Véliz, 1980)

Países como China y Vietnam, se alzan con diversas reformas en este sentido y con el propósito de hacer frente a los enormes retos planteados por las transformaciones socioeconómicas asumidas en las recientes décadas. (Schik, S. L., 2007; Duang, Le Dan 2012)

Por su parte, en Bolivia, Ecuador y Venezuela, se han sentado bases jurídicas y diversas premisas para la descentralización política, administrativa y fiscal (Véanse textos Constitucionales referenciados; Zapata, J. A., 2007; Barrios Ross, A. J., 2000; González Marregot, Miguel, 2010; Salazar, Anabel, 2013). Si bien estos países cuentan con estructuras y formas de gobierno diferentes, profesan en la actualidad la construcción de un nuevo “*tipo de socialismo*”, y se constata que tal proceso no ha desechado los procesos de descentralización que se iniciaron bajo otros modelos centralistas. (Harnecker, 2008; 2010)

La falta de un veredicto sobre las limitaciones de la descentralización abre un gran espacio para explorar y discutir su legitimidad, tanto en las experiencias declaradas bajo el sistema socialista como en aquellos casos de países que reconocen haber iniciado el camino para la construcción del socialismo. También, la diferencia entre estos casos permite poner a prueba diversos argumentos sobre la descentralización y delimitar hasta qué punto esta constituye una necesidad objetiva de reforma para las funciones del Estado en la construcción del socialismo.

⁴⁷ En el caso que nos ocupa, la denominación subnacional se emplea ampliamente en la literatura sobre el tema analizado y se refiere fundamentalmente a niveles de dirección y ejecución de políticas de carácter local, provincial, regional. ,

Pilares para el análisis de la descentralización

Como se describe al comienzo, la descentralización parte de diversos cambios en el orden político, fiscal y administrativo, lo cual, desde una concepción menos compleja, puede significar la transferencia de competencias y funciones, de recursos, de un nivel superior a otro inferior (Silva Colmenares, Julio, 1993). Diversos autores (Bewley, T., 1981; K. Dowding, y P. John., 1994) atribuyen el umbral de los cambios analizados a los trabajos de Tiebout, quien presentó un primer argumento sobre la eficiencia de los servicios públicos en las pequeñas comunidades, para lo cual resultaba necesaria una estructura descentralizada de administración fiscal y política. (Tiebout, 1956)

A partir de estos trabajos, muchos analistas han centrado sus investigaciones en el nivel subnacional y en las relaciones verticales entre los niveles de gobierno. (Olson, M. (1965), Oates, W. (1972), Inman, R. P. (1979), Rondinelli, D. A. (1981), Conyers, D. (1984), Cheema, G. S. y D. A. Rondinelli (1984), Buchanan, J. M. y R. D. Tollison (1984), Shah, A. (1994), Estache, A. (1995), Nickson, R. A. (1995), Bennett, R. J. (1990), Wolman, H. (1990), Bird, R. (1994), Blanchard, O. y A. Shleifer. (2000), de Mello, L. (2000), Campbell, T. (2001), Eaton, K. (2006), Grindle, M. S. (2007), Treisman, D. (2007), Faguet, J. P. (2009), Falleti. T. (2010). Al revisar estos estudios visualizamos diferentes avances conceptuales que es necesario aquilatar.

En primer lugar, diversos autores señalan que para poner en marcha la descentralización no se requiere diseñar e implementar un modelo, sino que debe acometerse un proceso dinámico de reformas de políticas públicas (Anne M. Larson, 2003). En este orden, la descentralización implica un complejo proceso de evaluación de reformas para determinar grados y formas de centralización y descentralización de los diversos ámbitos articulados de decisión (fiscal, administrativo, etc.). También, la secuencia lógica para materializar las reformas, por ejemplo, comenzar por la descentralización administrativa o política o propiciar la descentralización administrativa pero no la fiscal, etc. (Falleti, 2006)

Otros autores, coinciden en que el tipo de descentralización y su secuencia está determinado por el tipo de Estado que se busca reformar y las reformas emprendidas parten de reformas previas (Silva Colmenares, Julio, 1993). De acuerdo con Falletti, el diseño y las consecuencias de las medidas de descentralización dependen en grado sumo del momento (o *timing*) en que tales medidas tienen lugar dentro de la secuencia de reformas para el Estado. (Falleti, 2006)⁴⁸

⁴⁸ Si se concibe la descentralización como un proceso multidimensional (Montero y Samuels, 2004: 8), que implica la negociación política sobre el contenido y la aplicación de los diferentes tipos de políticas, hay ciertas formas de descentralización, que disminuyen el poder de los funcionarios subnacionales. Esto sucede porque la transferencia de autoridad en un área se detiene por falta de autoridad o reformas en otras. Por ejemplo, cuando las reformas políticas de descentralización política y fiscal se implementan primero que las administrativas, tiende a aumentar el poder de los gobernadores y alcaldes. Si por el contrario, primero se aplican reformas de descentralización administrativa, tienden a afectar negativamente a su poder. De igual forma, si el centro se ve obligado a elegir entre renunciar a la autoridad fiscal y política, se

En segundo lugar, se aprecia una diversa gama de opiniones acerca del contenido y formas descentralizadoras. Por el nivel de detalle alcanzado se reproducen a continuación varios elementos vinculados al proceso. Para Falletti, la descentralización constituye un proceso de reasignación de autoridad a niveles inferiores de gobierno, por lo cual se requiere analizar el tipo de autoridad delegada de acuerdo con al menos tres tipos de descentralización (fiscal, administrativa y política).

a. La **descentralización fiscal** comprende la distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público (Subsecretaría de Desarrollo Regional, Gobierno de Chile (SUBDERE), 2009). Aunque los argumentos teóricos a favor o en contra de la descentralización fiscal son variados (Véase Corbacho, A., V. Fretes Cibils, y E. Lora, 2012), por lo general se asume que en un esquema descentralizado sería mucho más eficiente la asignación de los recursos públicos⁴⁹ (Nickson, A., 1998 y J. R. de Mello, 2000). Para significar el grado de descentralización fiscal generalmente se analizan dos criterios:

- Las *competencias subnacionales sobre el gasto*. En este sentido se valora la asignación de responsabilidades del gasto a los gobiernos subnacionales. Las variantes asumidas para las transferencias realizadas desde el gobierno nacional, condicionadas o no, dependiendo de los objetivos de las políticas públicas nacionales⁵⁰. Eso, teniendo en cuenta que entre más automáticas y menos condicionadas sean las transferencias, mayores serán los niveles de autonomía (SUBDERE, 2009);
- las competencias subnacionales sobre el ingreso, el cómo se financian los servicios públicos ofrecidos por los gobiernos subnacionales. Financiamiento que generalmente es logrado mediante tres modalidades: a) generación de recursos propios vía tributos; b) las transferencias intergubernamentales, y c) mediante deuda (o una combinación de las tres) (SUBDERE, 2009).

b. Por otra parte, la **descentralización administrativa**: consiste en la distribución de competencias entre niveles de gobierno (nacional, regional, municipal) (SUBDERE, 2009). En este sentido se analiza:

elegirá relegar la autoridad fiscal y mantener el control político, que puede servir para influir las decisiones de gasto realizadas por los niveles subnacionales. Ha sido tradicional que las políticas públicas transfieran gastos o funciones pero no el monto de los recursos necesarios para ofrecer una adecuada calidad.

⁴⁹ En general, ya que los gobiernos subnacionales cuentan con una información mucho más precisa acerca de las necesidades reales y las preferencias de la población, una estructura fiscal descentralizada puede incrementar la recaudación. A su vez, la ciudadanía tendría una mayor capacidad de presionar a los funcionarios locales (antes que a los nacionales) para que desempeñen eficazmente sus responsabilidades. La rendición de cuentas sería también más eficiente, tomando en cuenta la proximidad y la capacidad de supervisión.

⁵⁰ Son condicionadas si los fondos transferidos deben ser gastados con un propósito acotado (generalmente sectorial); en cambio las no condicionadas son de libre disposición y serán utilizadas de acuerdo con las prioridades de los gobiernos subnacionales.

- el traspaso de competencias hacia los niveles subnacionales, en busca fundamentalmente de valorar si el traspaso de mayores competencias hacia los niveles subnacionales de gobierno, ha estado acompañado de la debida asignación de los recursos asociados para llevarlas a cabo (o poder tributario) y la claridad en la separación de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (Falletti, 2010);
 - la provisión de servicios públicos, valorando fundamentalmente los requerimientos de los gobiernos locales en términos de organización y capacidades. (SUBDERE, 2009)
- c. La **descentralización política**, a su vez, comprende los niveles de participación de la ciudadanía, representatividad y formas de representación de los distintos niveles de la administración, principalmente el intermedio y local, al mismo tiempo que enfatiza la distribución del poder político, tanto de las autoridades electas como a los ciudadanos, en el proceso de toma de decisiones públicas. (Nickson, A., 1995 y M. S. Grindle, 2007) Generalmente, se analizan como criterios básicos:
- El grado de autonomía de los funcionarios subnacionales para planear, evaluar y decidir en las cuestiones concernientes a un área de política pública específica en los niveles intermedios y locales (Falletti, 2006).
 - La participación ciudadana, valorando si la descentralización ha llevado a la mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y gestión del desarrollo. (Myerson, Roger B., 2006; C. Pineda, R. de la Cruz y C. Poschl, 2012)

En tercer lugar, es importante señalar, que más allá de estos avances metodológicos, las críticas que se le han hecho a la descentralización están vinculadas a la indefinición presente sobre sus posibles beneficios (Gaitán Pavia, Pilar y Carlos Moreno Ospina, 1992). Muchos teóricos sostienen que la descentralización debe aumentar la eficiencia, la equidad y la democracia vinculando más estrechamente costos y beneficios de los servicios públicos locales (Oates, 1972). Los beneficios de la eficiencia y la equidad se derivan de los procesos democráticos que alientan a las autoridades locales representativas y responsables a defender las necesidades de sus electores. (Inman, y Rubinfeld: 1997; Larson: 2003) Otras voces asocian los beneficios de la descentralización a los cambios producidos en las relaciones intergubernamentales, que han sido sustentados en una estructura legal, lo cual revela su tipo y su alcance. En este sentido, normalmente se toman en cuenta los tipos de competencias transferidas, las relaciones de rendición de cuentas de los actores que reciben poderes y el grado en que las competencias transferidas representan derechos o privilegios. (Anne M. Larson, 2003)

También, se considera que ha existido un efectivo proceso de descentralización cuando consta continuidad en las políticas y programas de gobierno (Falletti, 2010) dirigidas a incrementar la capacidad organizativa que facilita la coordinación en cada nivel de gobierno, promover formas de organización del estado novedosas, establecer las responsabilidades funcionales, las formas de financiamiento, los mecanismos de participación y

rendición de cuentas, así como la autoridad legal que fija límites institucionales a los recursos económicos, etc. (Anne M. Larson, 2003)

Secuencia de la descentralización y grado de equilibrio intergubernamental

En la Tabla 1 se describe brevemente un conjunto de aspectos básicos acerca de los países escogidos en términos de: tipo de Estado, división político-administrativa, mecanismos de elección de autoridades subnacionales. Esto permite visualizar rápidamente el contexto institucional a partir del cual se analizará el proceso de descentralización.

Podríamos comenzar preguntando: ¿Por qué estos países han emprendido reformas descentralizadoras? Algunos analistas, señalan que en China y Vietnam, se concibieron diversas reformas sobre la base de una mayor participación de los sectores no estatales en la economía, la eliminación de diversas regulaciones que limitaban el desarrollo de las fuerzas productivas y la creciente internacionalización de la economía. Para abordar los retos de nuevas prácticas empresariales, el control de la inversión extranjera y la cesión de la propiedad estatal a la gestión privada, se hizo necesario trasladar nuevas facultades y poderes a los niveles subnacionales. Frente a este desafío, la descentralización en el socialismo reformado⁵¹, emerge como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se base en la complementariedad entre los sectores privado, social y público. (Harnecker, 2008)

Tabla 1. Descripción general por países

Crterios	China	Vietnam	Bolivia	Ecuador	Venezuela
Tipo de estado	República Popular China, es un estado unipartidista , con un sistema de gobierno socialista.	República Socialista de Vietnam es un estado unipartidista, con un sistema de gobierno socialista.	Bolivia políticamente se constituye como un estado plurinacional, descentralizado y con autonomías.	Ecuador es un país constitucional, republicano y centralizado. La constitución lo define como un Estado unitario.	República Bolivariana de Venezuela. La Constitución Bolivariana define al Estado venezolano como federal y descentralizado.
División Político-Administrativa	Está dividida en 22 provincias , cinco regiones autónomas , cuatro municipios bajo jurisdicción central — Beijing, Tianjin , Shanghai y Chongqing — y dos regiones administrativas especiales — Hong Kong y	Su territorio se divide en 58 provincias, más de 500 municipios y alrededor de 10 mil comunas.	Se divide política y administrativamente en 9 departamentos, 112 provincias, 327 secciones de provincias y 1 430 cantones y territorio indígena originario campesino, sobre la base de los principios de ordenamiento territorial y del sistema de descentralización	Se divide político-administrativamente en gobiernos regionales, con 24 provincias , 221 cantones y 1.500 parroquias . Incluye regímenes especiales de acuáticos , circunscripciones indígenas	El territorio venezolano se subdivide en 24 entidades federales , 23 Estados , un Distrito Capital — que comprende a la ciudad de Caracas—, y 12 Dependencias Federales en los espacios acuáticos y galápagos, y aproximadamente treinta y un mil consejos

⁵¹ En lo adelante, cuando se haga referencia al socialismo reformado se refiere a los casos de China y Vietnam, que son los que nos ocupan.

	Macao.		para autonomías.	afroecuatorianas y montubias y distritos metropolitanos autónomos	comunales,
Mecanismos de elección de autoridades subnacionales	En China y Vietnam, las comunidades locales eligen sus congresos o consejos locales pero los candidatos son sometidos a un proceso de selección previo. Dichos consejos nombran luego los representantes a organismos superiores a nivel de condado, ciudad y provincia.		Los niveles intermedios y el nivel local es electo por sufragio universal		

Fuente: Elaboración propia⁵².

Con igual propósito de síntesis, puede decirse que en las experiencias de Bolivia, Venezuela y Ecuador, se conjugan dos factores: el llamado “*proyecto democratizante*”, que responde a un grupo de demandas sustentadas en el control social y la democracia efectiva⁵³ (Julio Silva Colmenares, 1993) y la *pérdida de confianza en el estado central* como productor y distribuidor de bienes y servicios. (Pineda, C., R. de la Cruz y C. Poschl, 2012)

En un contexto internacional y regional diferente, estos elementos también han sido manejados desde la óptica neoliberal, pero para atacar la soberanía de los estados, enfatizando los aspectos de la eficiencia privada y la reducción del sector público, tendencia que impulsó la idea del (***down up***) concediendo el papel rector de las políticas públicas a las élites locales y generado una nueva “geografía” al promover una mundialización del proceso de producción con las llamadas “cadenas globales”. (Finot, Iván, 2001)

Consecuentemente, el hecho de emprender la descentralización por razones e intereses diferentes llevó a una secuencia distinta en la instrumentación de los procesos de descentralización. En China y Vietnam, se propiciaron las reformas descentralizadoras por voluntad de las autoridades nacionales, lo cual hizo que el primer tipo de descentralización trascurriera en el orden administrativo. En Bolivia, Venezuela y Ecuador, la descentralización surge de la reivindicación democrática impulsada por los estados y las municipalidades, a partir de lo cual, el orden político prevalece en el primer grupo de reformas, como muestra la Tabla 2.

Tabla 2. Secuencia de las reformas descentralizadoras

	Primer tipo de descentralización	Segundo tipo de descentralización	Tercer tipo de descentralización
--	----------------------------------	-----------------------------------	----------------------------------

⁵² Los datos son tomados de los Textos Constitucionales de cada país.

⁵³ Por ejemplo, en Bolivia la descentralización se constituyó respuesta a un movimiento regional en pro de una descentralización del poder a favor de los departamentos, aspecto mayormente institucionalizado con la Ley de Descentralización Administrativa de 1995, donde se establecieron a nivel departamental el Fondo Compensatorio Departamental, y a nivel municipal el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) y la Coparticipación Tributaria Popular, como instrumentos orientados a compensar el desbalance fiscal vertical. De igual forma en Venezuela, con la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización en 1989, se logró una nueva delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público a los estados subnacionales. (SUBDERE, 2009)

Vietnam	Administrativa	Fiscal	Política
China	Administrativa	Fiscal	Política
Ecuador	Política	Administrativa	Fiscal
Bolivia	Política	Administrativa	Fiscal
Venezuela	Política	Administrativa	Fiscal

Fuente: Elaboración propia.

Los estudios de los diversos procesos de descentralización implican un análisis integral de las diferentes condiciones políticas, económicas y sociales que generan los cambios institucionales analizados. La descentralización en el socialismo responde a necesidades lógicas del desarrollo toda vez que el poder político se consolida a partir de experiencias históricas revolucionarias con especial énfasis en la lucha de clases. Para los países de América Latina analizados, la descentralización deviene recurso de los poderes locales ante la eterna lucha contra el capital nacional y transnacional. La emergencia de poderes de izquierda en sistemas que aún mantienen una fuerte presencia del capital, sin duda responde a los derechos de poder largamente exigidos por estas sociedades.

Resulta por tanto complejo establecer una secuencia única de reformas descentralizadoras en los países analizados, pues en el caso de China y Vietnam, se tomaron medidas en el orden fiscal, administrativo casi al unísono y en los demás casos sucede algo similar con las reformas políticas y fiscales. No obstante, al establecer un orden cronológico de los cambios en las normas legales y reformas constitucionales, afines a la descentralización y la profundización otorgada en un área específica (fiscal, administrativa o política), pueden diferenciarse en el tiempo los diferentes tipos de descentralización (Véanse Textos Constitucionales y normas legales referenciadas).

En este sentido, es importante señalar algunos aspectos. Por ejemplo, en China y Vietnam el segundo tipo de descentralización acontece en el orden fiscal, dado por la necesidad de trasladar mayores recursos a los niveles subnacionales para ejercer las nuevas funciones administrativas y a diferencia de los demás casos analizados, la descentralización política se inicia en un tercer momento.

Algunos autores señalan que en estos países el proceso se ha desarrollado paulatinamente venciendo posibles resistencias y temores lógicos dentro del devenir de tamañas reformas, donde el peso de las valoraciones en torno a la estabilidad política ha sido determinante, especialmente después de los descalabros experimentados por los países ex socialistas en Europa del Este. (Shirk, S. L., 2007; Duang, Le Dan, 2012). También deben tomarse en cuenta diversos problemas técnicos o de base, en la formulación de las reformas descentralizadoras (Carrillo García, Beatriz, 2008). Por ejemplo:

- En algunas experiencias socialistas, las reformas descentralizadoras se inician con una carga experimental importante en los niveles subnacionales, en ausencia de una Política Nacional de reforma del Estado Central (Díaz Vázquez, Julio, 2013) y sin haber diseñado previamente estrategias de interrelación entre los distintos niveles de gobierno o un marco regulatorio en el ámbito nacional que acomodara las nuevas responsabilidades en el

resto de los niveles (Blanchard, O. y A. Shleifer, 2000; Duang, Le Dan, 2012).

- Se impusieron responsabilidades de gastos sin que se cambiaran previamente políticas que limitaban la generación de ingresos o el manejo de transferencias y se han mantenido concepciones centralistas en la estructura institucional y la cultura organizacional, lo cual supone una debilidad técnico-administrativa para los niveles subnacionales (Pérez, 2012; Duang, Le Dan, 2012 y Laura Suárez Bello, 2013).

En Ecuador, Bolivia y Venezuela (Véase Pineda, C., R. de la Cruz y C. Poschl, 2012), el hecho de comenzar por una descentralización política ha facilitado ese proceso, dado que los intereses que prevalecen en él, parten de una voluntad subnacional, la cual ha demandado empoderamiento político y fiscal.

No obstante, existen evidencias de otros casos del socialismo reformado (Rusia, Polonia, etc.), que han asumido secuencias distintas a China y Vietnam en el proceso de descentralización. Si bien estas otras experiencias pudieran darnos una idea más clara de las secuencias asumidas para emprender la descentralización, por estar más cercanas las características del Estado de Vietnam y China cuando comenzaron las reformas, en la actualidad estas ya no comparten la construcción del socialismo.

De modo que, más que describir el óptimo en la secuencia, resulta interesante analizar ¿qué grado de cambio en el equilibrio de poder intergubernamental han generado las reformas descentralizadoras emprendidas y cuál es la significación de los intereses prevalecientes en ese grado de cambio? La Tabla 3 muestra el grado de cambio en el equilibrio del poder intergubernamental, que se midió a partir de la mayor o menor autonomía de los funcionarios subnacionales respecto a los poderes centrales.

Tabla 3. Grado de cambio en el equilibrio del poder intergubernamental

	Descentralización Administrativa	Descentralización Fiscal	Descentralización Política	Intereses prevalecientes	Grado de cambio en el equilibrio del poder intergubernamental
Vietnam	Medio	Bajo	Bajo	Nacionales	Bajo
China	Alto	Alto	Bajo	Nacionales	Medio*
Ecuador	Medio	Medio	Medio	Subnacionales	Medio
Bolivia	Alto	Alto	Alto	Subnacionales	Alto
Venezuela	Medio	Medio*	Medio	Subnacionales	Medio

Fuente: Elaboración propia.

Un cambio positivo en el equilibrio de poder intergubernamental refleja una mayor autonomía de los funcionarios subnacionales respecto de los nacionales. Así, un nivel "alto" en el grado de cambio del equilibrio de poder intergubernamental corresponde a una mayor autonomía de los gobernadores e intendentes, en tanto que un nivel "bajo" indica que el grado de autonomía de los funcionarios subnacionales permaneció prácticamente igual (Falleti, 2006: pp.326).

En algunos casos se considera que existe un nivel medio atendiendo a que, a lo largo del tiempo, ha existido un traspaso de competencias y recursos que han otorgado mayor autonomía a los niveles subnacionales. Sin embargo, en los últimos 5 a 8 años se han reconcentrado algunas competencias. En el caso de Venezuela, todavía pueden incrementarse más las facultades de los gobiernos subnacionales.

Como mencionamos antes, China y Vietnam comenzaron desarrollando reformas administrativas mientras que Ecuador, Bolivia y Venezuela partieron de una descentralización del poder político. Sin embargo, desde una óptica comparativa entre los tipos de descentralización, los mayores avances en todos los casos, se han logrado en la descentralización administrativa (fundamentalmente la gestión y provisión de los servicios públicos), independientemente de la secuencia seguida por las reformas.

En general, todos los casos analizados han descentralizado los servicios públicos básicos incluyendo la planificación, la educación, la prestación de servicios sociales y sanitarios, el suministro de agua, el transporte público y el fomento económico, rural y agropecuario, deporte, infraestructura de transporte, patrimonio cultural e histórico, apoyo a grupos vulnerables, acuerdos internacionales, etc. Diversos aspectos de los servicios sanitarios y sociales son también prestados por gobiernos locales y en algunos casos el gobierno local comparte con los otros niveles de la administración la protección medioambiental, aunque su competencia tiende a verse severamente restringida.

Los retos que conforman la capacidad limitada y la falta de recursos a que se enfrentan los gobiernos subnacionales son amplificadas en las áreas urbanas y en muchas regiones se conocen problemas de corrupción (Pérez, 2012; Harnecker, 2010). Para países como Venezuela, aun cuando desde 1989, se aprobó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público a los Estados [LOD]), algunos analistas valoran que la transferencia de competencias resulta todavía insuficiente ya que solo se transfieren los recursos presupuestarios relacionados con la operación de los servicios.

Por otra parte, los países donde los intereses subnacionales han cobrado importancia, las reformas muestran mayor grado de cambio en el equilibrio de poder intergubernamental (distribución de competencias, recursos y autoridad entre niveles de gobierno). Desde una perspectiva general, esto pudiera estar relacionado con que:

- en China y Vietnam inicialmente la desconcentración de la administración pública llevó a una racionalización de las estructuras e instituciones. Las reformas al Estado se centraron en la reducción de instituciones, reformas en las empresas estatales y estímulo al desarrollo del sector no estatal. Las razones para la descentralización fiscal estuvieron más bien enfocadas a superar la ineficiencia en el suministro de bienes y servicios y contribuir al resurgimiento de “iniciativas locales para el desarrollo” con estímulos desde el gobierno central (Carrillo García, Beatriz, 2008; Pérez, 2012).

- por su parte, en Bolivia, Ecuador y Venezuela, el énfasis inicial se concentró en la autonomía política, justificándose la necesidad de la democratización y una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales. Aunque con grados diversos, en estos tres países es posible observar una tendencia creciente al traspaso de competencias exclusivas de los niveles subnacionales y se han ido diferenciando las responsabilidades nacionales, regionales y locales en la Constitución (Véanse referencias constitucionales). Consecuentemente, la autonomía política subnacional ha demandado un mayor empoderamiento fiscal. También la voluntad política nacional, ha dado paso a la descentralización fiscal como respuesta a la crisis de la deuda e iniciativas populares ante la pobreza y la inequidad (Larios, José; Betty Alvarado y Elena Conterno, 2004).

Tal pareciera que la secuencia asumida para la descentralización puede parecer similar, sin achacarle mayor importancia a las razones iniciales; sin embargo, el grado de equilibrio en los poderes intergubernamentales no tiende a ser similar, de acuerdo con cada tipo de descentralización. Por ello, se considera importante, señalar algunos aspectos del contenido de las reformas descentralizadoras.

Contenido de las reformas descentralizadoras en el orden fiscal y político

La posibilidad de comparar cinco países con características diferentes nos permite advertir algunas diferencias importantes en cuanto a la descentralización fiscal y política. Por ejemplo, China y Bolivia (países con regímenes diferentes y que emprendieron la descentralización por distintas vías) han alcanzado los mayores niveles de descentralización fiscal, tanto en términos del gasto como del ingreso⁵⁴ (Véase IMF, 2012).

En Bolivia, en la década de los 90, solamente 24 municipios recibían recursos para financiar sus competencias, mientras que hoy son 327 los municipios que

⁵⁴ En Ecuador, las transferencias a las provincias en el 2011 alcanzaron el 94% del ingreso total y hacia los municipios alcanzaron el 75% del ingreso total. El gasto de inversión provincial y municipal representó el 85 % y 71% respectivamente en el 2011. En Venezuela las transferencias del nivel central hacia los estados y municipios son limitadas; tomando en cuenta que se han aprovechado los vaivenes del precio del petróleo y que ello ha contribuido, quizá a mejorar algunas áreas de interés nacional, pero todavía persiste la necesidad del gobierno de asignar importantes recursos para atender problemas en el sistema financiero (cerca del 80% de los ingresos subnacionales provienen de transferencias intergubernamentales). El actual esquema fiscal de los estados no les permite generar los recursos propios necesarios para su financiamiento estable. Adicionalmente, el autofinanciamiento por la vía del cobro o de la actualización de las tarifas de los servicios, tiene restricciones de carácter social y político, que dificultan la puesta en práctica de este tipo de esquemas.

En Vietnam, el único que tiene capacidad legislativa en materia de impuestos, tasas, y contribuciones es el Gobierno Central. Los gobiernos locales no tienen autorización para introducir tributo alguno, solo pueden, dentro del marco de lo establecido nacionalmente, determinar los valores de determinadas tasas como las del mercado, el parqueo, peaje, etc. Aunque, hay que destacar que, a partir de la aprobación de La Ley Común de Inversión y la Ley Única de Empresa, aprobada a finales del 2005, los Comités Populares desempeñan un importante papel en la concesión de licencias de inversión, así como en la dirección de grandes proyectos o licitaciones.

reciben recursos para administrar competencias descentralizadas en los sectores de salud, educación, deportes, cultura, riego y caminos vecinales. La Ley de Descentralización Administrativa de 1995, estableció a nivel departamental el Fondo Compensatorio Departamental⁵⁵, y a nivel municipal el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social⁵⁶ y la Coparticipación Tributaria Popular⁵⁷, como instrumentos orientados a compensar el desbalance fiscal vertical (SUBDERE, 2009).

También el 25% de la recaudación total es transferida a los departamentos, el 50% es dividido en partes iguales y el otro 50% se asigna proporcionalmente al número de habitantes de cada departamento. Así mismo, de los países analizados, Bolivia presenta menores condicionamientos a las transferencias básicas (SUBDERE, 2009). Sin embargo, los departamentos no tienen acceso a ingresos propios por concepto de impuestos. Si bien administran diversas tasas, el volumen de ingreso es marginal. Su fuente principal de ingresos proviene de las regalías. Los desequilibrios fiscales verticales y la dependencia de las transferencias son más altas que a nivel municipal.

En el caso de China, el proceso de reforma económica propició un sistema de distribución de impuestos que le permite a las provincias mantener en la actualidad el 52 % de los ingresos y una proporción del gasto cercana al 85 %. Además, los gobiernos locales gestionan el 80% de las empresas públicas y controlan el 22% del PIB (Pérez, 2012). No obstante, debe señalarse que los niveles subnacionales presentan altos endeudamientos. Además, la fuerte descentralización de los mecanismos de distribución de rentas encuentra su contrapeso en la centralización política.

En general, la situación de la descentralización fiscal, en los países analizados, se da principalmente a través de la esfera del gasto e independientemente de la diferencia entre estos países, en todos ellos ha aumentado la participación subnacional en el gasto y en los ingresos propios, en las últimas décadas. No obstante, pudiera surgir la duda sobre: ¿qué porcentaje de gasto o ingreso es el óptimo en la participación subnacional? Pues la situación entre los casos analizados es bastante heterogénea.

En realidad, no existe consenso al respecto, la mayoría de los que estudian el tema de la descentralización fiscal, coinciden en que el nivel de gasto subnacional depende de tres factores: la calidad de las instituciones subnacionales para decidir el gasto, la eficacia de la política fiscal en aras del

⁵⁵ Fondo Compensatorio Departamental: destinado a compensar aquellos departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante.

⁵⁶ A nivel municipal, el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) está destinado a cubrir el déficit de recursos humanos en educación escolar pública, en salud pública, así como a la reducción de los niveles de pobreza. Los fondos provienen de un programa internacional de condonación de la deuda externa.

⁵⁷ Fondo de Coparticipación Tributaria Popular: corresponde a una transferencia de fondos hacia los gobiernos municipales y universidades. Los impuestos para coparticipar son: el impuesto sobre el valor agregado (IVA), el régimen complementario del IVA (RC-IVA), el impuesto sobre la utilidad de las empresas (IUE), el impuesto sobre transacciones (IT), el impuesto sobre consumos específicos (ICE), el gravamen aduanero consolidado (GAC), el impuesto sobre transmisión gratuita de bienes (sucesiones) y el impuesto sobre salidas al exterior.

desarrollo y la capacidad de los gobiernos y estructuras subnacionales en cuanto a generar ingresos (Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora, 2012). Otros autores, prefieren enfocarse en que “el nivel del gasto importa, pero aún más importa su composición” (SUBDERE, 2009). En este sentido, este trabajo advierte varios aspectos comunes en los países analizados en el contexto latinoamericano (Véanse IMF, 2012 y World Bank, 2012; Salazar, Anabel, 2013; Pérez, 2012):

- Las transferencias realizadas desde el gobierno nacional representan la fuente principal de ingresos de los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países analizados (Véase IMF, 2012).
- El criterio redistributivo que predomina es la reducción de la heterogeneidad productiva y las transferencias a programas de obras públicas (Salazar, Anabel, 2013; Pérez, 2012 y J. P. Faguet, 2008).
- Aunque se establece como principio la reducción de subsidios y el aumento del gasto de inversión para el desarrollo socio-económico y la solución de los problemas sociales, aún predomina el enfoque asistencialista (Pérez, 2012).
- Las decisiones y el control sobre las inversiones de capital y la infraestructura se mantienen sujetas al presupuesto central y buena parte de los recursos transferidos se encuentran sujetos a programas y planes nacionales (SUBDERE, 2009; Pérez, 2012).
- No existe una forma común para determinar las transferencias, mientras algunas de ellas son determinadas vía una fórmula de cálculo; otras, en cambio, son discrecionales. Uno de los criterios utilizados para estimar el monto de las transferencias es el tamaño de la población y, en menor medida, los de pobreza (Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora, 2012).

En relación con las competencias subnacionales sobre los ingresos, con la excepción de China⁵⁸ y Bolivia, el resto de los países bajo estudio, aunque ha aumentado el monto de los ingresos propios respecto a los años 90, no han priorizado el fortalecimiento de sus fuentes de ingresos propios a nivel subnacional. Esto se debe en alguna medida a diversos factores (Véase IMF, 2012 y World Bank, 2012; Salazar, Anabel, 2013; Pérez, 2012):

- Factores políticos, como el temor a la pérdida de la eficiencia y equidad (Pérez, 2012) y el temor a la erosión de la recaudación tributaria nacional, lo cual limita los consensos institucionales de manera que los gobiernos locales puedan contar con los recursos necesarios para actuar como agentes de desarrollo (Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora, 2012).
- Factores estructurales, como bases tributarias estrechas que distorsionan la asignación de recursos y promueven la evasión fiscal. La descentralización fiscal implica que los gobiernos subnacionales asuman los costos políticos y

⁵⁸ En China, los gobiernos locales tienen una gran libertad para definir las tasas y gestionar las empresas públicas, lo cual les permite tener un alto volumen de ingresos fiscales. Sin embargo, las rentas generadas por fuentes propias sumadas a las transferencias recibidas son insuficientes para financiar la prestación de los servicios locales.

burocráticos de la recaudación de fondos (Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora, 2012).

- Factores institucionales enmarcados en los retos de la política fiscal y la modernización de los estados. Por una parte, no se ha logrado establecer una capacidad redistributiva real, con la correspondiente legitimación social y los incentivos para el uso más eficiente de los recursos locales. Por otra parte, destaca la imposibilidad de garantizar la medición certera de los hechos económicos debido a la asignación material de recursos, al margen de su costo económico, la cuasifiscalidad, la incapacidad del sistema de precios en cuanto a reflejar coherentemente los hechos económicos (tasas de cambio, tasas de interés, salarios, precios de bienes y servicios) (Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora, 2012)

En resumen, el hecho de si la descentralización fiscal pueda comprometer o no la estabilidad macroeconómica y profundizar los desequilibrios fiscales, es uno de los aspectos que limita su profundización. Al respecto, la evidencia empírica es todavía insuficiente. En cualquier caso, algunos autores afirman que el adecuado fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, mediante el traspaso de capacidades (administrativas y de gestión) y competencias, es una pieza clave para evitar los posibles efectos negativos de la descentralización fiscal. (Falleti, 2012)

Por otra parte, al revisar los casos tratados, se comprueba que las transformaciones en el orden político constituyen en elemento más débil dentro del proceso de reformas descentralizadoras del Estado. Pocos son los avances en la participación ciudadana y los espacios de rendición de cuentas, en la mayoría de los países analizados (Pérez, 2012; SUBDERE, 2009).

En los casos de China y Vietnam algunos autores señalan que ha existido una lenta modernización de las estructuras y gobiernos subnacionales. Los gobiernos en estos niveles deben obtener la aprobación de sus presupuestos de las autoridades nacionales. Aunque se fomenta la participación directa de los ciudadanos en el gobierno local, algunos analistas consideran que los resultados resultan aún insuficientes (Suárez Bello, Laura, 2013; Cubilledo, 2012).

En los demás casos, aunque se considera una conquista el haber logrado la descentralización política por la vía de los mecanismos de representación y gobernación de los niveles subnacionales, nuevos males han resurgido, como las prácticas clientelistas y la corrupción (Pérez, 2012; Harnecker, 2010). Algunos analistas señalan que la descentralización política se ha concentrado más en la renovación electoral de los gobernantes o la participación de los representantes locales en el gobierno nacional y menos en la efectiva participación en la conducción y discusión de los asuntos públicos (Diamond, Larry, 2008).

No en todas las experiencias analizadas resultan iguales los impactos en este sentido. Mención especial merece el caso de Bolivia, donde la ley de Participación Popular de 1994 otorga reconocimiento jurídico a las

organizaciones territoriales de base (OTB), que bien pueden ser comunidades campesinas, territorios indígenas situados en municipios rurales o grupos de vecinos, en los municipios urbanos. La ley les atribuye una serie de derechos ante las autoridades municipales: pueden proponer, controlar y supervisar la realización de obras, así como la prestación de servicios públicos; participar en la gestión medioambiental y del desarrollo sostenible; aprobar las autoridades educativas o sanitarias; entre otras⁵⁹. (SUBDERE, 2009).

Otro aspecto por destacar es que en los últimos años se han obtenido avances importantes a partir de los cambios revolucionarios que promueven la construcción del socialismo; ejemplo de ello son las reformas constitucionales de Bolivia, Ecuador, Venezuela. En las mismas se reconocen nuevos espacios y mecanismos de participación activa: por ejemplo, se ha insistido en el diagnóstico participativo, el presupuesto participativo, la contraloría social, la figura de los consejos locales de planificación pública (CLPP) a nivel municipal con representación institucional (alcaldes, concejales, miembros de las juntas parroquiales y representantes de las comunidades, etc. (Véase Harnecker, 2010 y referencias constitucionales)

También se constatan nuevas transferencias de competencias exclusivas constitucionales, nuevas metas para el fortalecimiento institucional, así como la declaración de apostar por una gestión pública coordinada, complementaria y corresponsable. (Ver referencias constitucionales)

No obstante, diversos estudios destacan que se mantienen como desafíos: establecer una relación más estrecha entre los gobiernos subnacionales y la ciudadanía, la rendición de cuentas ante esta última y ante el gobierno central y la participación ciudadana en las decisiones y gestión de lo público (Sánchez, J., 2008; Mascarreño, C., 2000; Natanson, José, 2008; Lander, Edgardo, 2007; Cepal, 2010; Pineda, C., R. de la Cruz y C. Poschl, 2012).

La continuidad de las reformas descentralizadoras

Al tratar de sistematizar la continuidad de la descentralización en las políticas y programas de gobierno, observamos que las políticas que más se han sostenido, responden a la descentralización administrativa y fiscal y hay una clara tendencia a mantener la centralización del poder político. En la Tabla 4 pretendemos evaluar la continuidad de las reformas y considerar los cambios observados en los últimos 10 años atendiendo a las siguientes variables: cambios generados en las normas legales, políticas declaradas con los nuevos gobiernos y objetivos de los planes de descentralización disponibles).

Tabla 4: Continuidad de las reformas descentralizadoras

Tipo de descentralización	Países	China	Vietnam	Venezuela	Ecuador	Bolivia
---------------------------	--------	-------	---------	-----------	---------	---------

⁵⁹ Las OTB no ejercen estos derechos directamente, sino a través de los comités de vigilancia. En cuanto a la rendición de cuentas, por tanto, la legislación vigente le otorga a los comités de vigilancia (a nivel municipal) y a los consejos departamentales (a nivel de prefecturas) la función de control de gestión de los recursos relacionados con las transferencias de participación popular (y de la Ley del Diálogo).

Descentralización fiscal	Transferencia de competencias sobre los ingresos fiscales	Aumenta	Aumenta	Disminuye	Aumenta	Recurrente
	Transferencia de competencias sobre los gastos	Aumenta en mayor proporción	Aumenta	Disminuye	Aumenta	Aumenta
Descentralización administrativa	Traspaso de competencias, responsabilidades y funciones	Aumenta	Aumenta	Disminuye	Aumenta	Aumenta
Descentralización política	Autonomía para tomar decisiones en áreas de política pública	Recurrente	Recurrente	Disminuye	Aumenta	Disminuye
	Participación ciudadana en las decisiones.	Aumento discrecional	Aumento discrecional	Aumento relativo	Aumenta	Aumento relativo

Fuente: Elaboración propia.

En China y Vietnam debería incrementarse la autonomía política subnacional. El contexto complicado más reciente ha provocado que tanto en Bolivia, como en Venezuela se haya producido una reconcentración de los poderes en el orden político. Algunos autores atribuyen estos cambios a los efectos negativos que ha provocado la descentralización, en relación con desequilibrios o desordenes macroeconómicos.

Sin embargo, Ecuador muestra un incremento tanto de las competencias subnacionales en el plano administrativo, como en el fiscal y político, sin presentar mayores desequilibrios nacionales (Salazar, Anabel, 2013). Este país apuesta hoy por el tránsito de un modelo individualista y excluyente a un modelo solidario e incluyente (obligatorio y progresivo) de equidad territorial. Cuenta con la voluntad de las autoridades nacionales de conducir y apoyar el Plan de Descentralización, que pretende integrar una economía popular, fragmentada e ineficiente y generar redes de solidaridad, con énfasis en el marco legal para el desarrollo institucional (Véase Salazar, Anabel, 2013).

En resumen, puede decirse que la descentralización se ha planteado con diversas secuencias en los casos estudiados, lo cual de cierta forma ha estado determinado por el interés y las razones prevalecientes en las reformas emprendidas. Aun, cuando en tres de los casos analizados (Bolivia, Ecuador y Venezuela) se comenzó devolviendo poder político a los entes subnacionales, lo cual supone mayor autonomía para tomar decisiones en el ámbito de las políticas públicas, los mayores avances se han logrado en la descentralización administrativa, al igual que en los países donde las reformas se han erigido por voluntad nacional, sin ceder mayor poder político a entes subnacionales (como es el caso de China y Vietnam). No obstante, los países donde han prevalecido los intereses subnacionales en las reformas, muestran mayor grado de cambio en el equilibrio de poder intergubernamental.

Por otro lado, el contenido de las reformas descentralizadoras esconde matices y lecciones que aprender. En el orden fiscal existe una tendencia a incrementar las competencias subnacionales sobre los gastos y los ingresos, y sin embargo, en las investigaciones reseñadas no existe un consenso sobre su alcance, o acerca de los mecanismos de redistribución o las formas de financiamiento necesarias para consolidar el proceso.

En general, no puede decirse que los países que emprendieron la descentralización política antes que otros tipos de descentralización cuentan con mayor capacidad fiscal subnacional, pues tanto Venezuela como Ecuador, tienen menos atribuciones para generar ingresos propios que China y presentan mayores condicionamientos en las transferencias centrales. Sin embargo, la totalidad de competencias transferidas a los niveles subnacionales es mayor en el socialismo emergente que en el socialismo reformado, lo que de alguna forma se justifica con la mayor autonomía política subnacional de estos.

No obstante los múltiples estudios realizados, los vínculos efectivos entre descentralización fiscal y autonomía política subnacional, pudieran encontrar lecciones en el caso de Bolivia, en materia de formas de financiamiento y planeación operativa. También merecen mención aparte algunos países como China, que muestran bajos niveles de descentralización política, pero con altos niveles de descentralización fiscal. El caso de Ecuador tal vez pudiera significar un ejemplo observable en términos de garantías legales y proyección por voluntad de las autoridades nacionales. Además, luego de declarar el carácter socialista ha profundizado el proceso de descentralización.

El hecho de que en algunos casos exista una tendencia a la recentralización de poderes y competencias, merece especial atención, pues si bien se erige a partir del discurso político de los gobernantes, no pareciera implicar un retroceso en la descentralización legitimada, pues las razones expuestas para la recentralización de recursos y poder se explican teniendo en cuenta factores coyunturales de desequilibrio e ineficiencia. En igual sentido, las reformas constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador evidencian que los movimientos sociales demandan mayores garantías legales para la participación activa de los entes subnacionales. Por su parte, las experiencias del socialismo reformado muestran que la forma jerárquica y centralizada no necesariamente resulta en mayor participación o mejor gestión de los niveles subnacionales.

Por otra, los factores que determinan que la participación y rendición de cuentas no alcancen mayor expresión (dados por la corrupción, el clientelismo, etc.), no invalidan que la elección de las autoridades subnacionales pueda ser más efectiva que su designación. Quienes han estudiado en profundidad la descentralización política y los procesos de democratización en estos países señalan más bien grandes desafíos en las reformas del Estado, la formación de capacidades en los funcionarios de la administración pública y la necesidad de desarrollar instituciones mejor preparadas para encarar las responsabilidades y competencias que han sido devueltas a los niveles subnacionales.

Conclusiones

En general, la descentralización en los países que construyen el socialismo ha sido selectiva. Puede que dos décadas atrás, quizás una, la descentralización representara un mecanismo para que el Estado pudiera manejar las crisis. Sin embargo, hoy la descentralización ha ascendido a norma legal y principio constitucional, con menor profundización teórica en el socialismo reformado de China y Vietnam (fundamentalmente en el orden político) y con mayor claridad

(por la integridad de las reformas) en el nuevo tipo de socialismo que profesan Ecuador, Bolivia y Venezuela.

El Estado más que reducir su tamaño, ha sido convocado a ampliar los poderes subnacionales para garantizar la mayor satisfacción de las necesidades sociales. A partir de los aspectos analizados en cada caso, podemos observar que la continuidad de una reforma del papel del Estado en el socialismo puede sustentarse en procesos de descentralización que generen:

- Mayor participación subnacional en los gastos.
- Avances en el reordenamiento de competencias subnacionales.
- El reconocimiento de la autonomía a los entes territoriales.
- La legitimación de espacios y mecanismos de participación activa en las normas legales y principios constitucionales.

Las limitaciones que enfrentan los procesos de descentralización en los países analizados emanan de la aplicación de políticas y de la existencia de marcos institucionales poco consecuentes con los problemas y demandas sociales. En el orden fiscal, tal situación se revela en la presencia de estructuras y políticas que impiden una mayor generación de ingresos subnacionales o los métodos que limitan una mejor distribución equitativa.

En este sentido, los principales desafíos para los procesos analizados se centran en:

- Establecer una mejor secuencia para las reformas descentralizadoras, la política y estrategia nacional, la capacidad organizativa que facilita la coordinación en cada nivel de gobierno y la forma de organización del Estado.
- Lograr el equilibrio intergubernamental sobre la base de competencias claras, respaldadas por autoridad, recursos, responsabilidades funcionales y formas de financiamiento.
- Establecer un marco institucional que garantice corresponsabilidad fiscal, política de las competencias transferidas, las relaciones de rendición de cuentas de los actores que reciben poderes y el grado en que las competencias transferidas representan derechos o privilegios y los mecanismos de participación, así como los límites institucionales a los recursos económicos.

La continuidad en las políticas y programas de gobierno, asociados a los aspectos antes señalados, ofrecen un gran potencial para explorar nuevos vínculos entre la construcción del socialismo y la descentralización. Debe tenerse en cuenta que las reformas del Estado y las demandas de mayor participación subnacionales se sustentan, cada vez más, sobre la base de intereses concretos en función de los intereses locales, regionales y nacionales.

Referencias bibliográficas

- BARRIOS ROSS, A. J., (2000). “*El financiamiento de la descentralización en Venezuela*”, Cuadernos del Cendes, Año 17, no. 45, Segunda época, Caracas, sept.-dic., pp. 51-66.
- BEWLEY, T., (1981). “*A Critique of Tiebout’s Theory of Local Public Expenditure.*” *Econometría*, 49, pp. 713-739.
- BENNETT, R. J., (1990). “*Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*”. Oxford: Clarendon Press.
- BIRD, R., (1994). “*Decentralizing Infrastructure: For Good or Ill?*” Policy Research Working Paper 1258. Washington DC: World Bank.
- BLANCHARD, O. y A. SHLEIFER, (2000). “*Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia.*” NBER Working Paper 7616. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- BUCHANAN, J. M. y R. D. TOLLISON, (1984). “*The Theory of Public Choice*” – II. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- CAMPBELL, T., (2001). “*The Quiet Revolution: The Rise of Political Participation and Leading Cities with Decentralization in Latin America and the Caribbean*”, University of Pittsburgh Press.
- CARRILLO GARCÍA, BEATRIZ, (2008). “*China’s Fiscal Decentralization: consequences for the promotion of local development*”, Institute for International Studies, University of Technology, Sydney (UTS), Vol. 11, no. 31 / enero – abril.
- CASELLA, ANTONIO, (2010). “*Socialismo del siglo XXI versus descentralización, Fermentum*”. *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, vol. 20, no. 58, mayo-agosto, 2010, pp. 237-260.
- CONYERS, D., 1984. “*Decentralization and Development: A Review of the Literature.*” *Public Administration and Development*, 4, pp. 197-298.
- CORBACHO, A., V. FRETES CIBILS y LORA, E., (2012). “*Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*”, BID Washington, D.C.
- CEPAL (2010), “*El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*”, en Documentos de Proyectos.
- CHEEMA, SHABBIR y DENNIS A. RONDINELLI, (1984), “*Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*”, *The Journal of Developing Areas*, Vol. 19, No. 1 (Oct., 1984), pp. 107-109. Published by: College of Business, Tennessee State University. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4191326>.

- CUBILLED, FRANCISCO (2012). "China: Descentralización y reformas en curso", Disponible en Eumed.net, Fondo bibliográfico.
- DE MELLO, J. R. (2000). "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*", Elsevier Science Ltd. All rights reserved. Printed in Great Britain, Vol. 28, no. 2, pp. 365-380.
- DIAMOND, LARRY, (2008). "The spirit of Democracy. The Struggle to build free societies throughout the world, holt Paperbacks", Henry Holt and Company, LLC, New York, United States of America.
- DÍAZ VÁZQUEZ, JULIO, (2013). "China: la quinta modernización", Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, 2013.
- DOWDING, K. y P. JOHN, (1994). "Tiebout: A survey of the empirical literature." *Urban Studies*, 31 (4/5), pp. 767,
- EATON, K., (2006.), "Decentralization's Nondemocratic Roots: Authoritarianism and Subnational Reform in Latin America", *Latin American Politics & Society*, No 48, pp. 1–26.
- ESTACHE, A., (1995). "Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations", World Bank Discussion Paper 290. Washington, DC: World Bank.
- FAGUET, J. P., (2009). "Governance From Below in Bolivia: A Theory of Local Government With Two Empirical Tests", *Latin American Politics and Society*, No 29 , pp. 29-68.
- (2008), "The Determinants of Central vs. Local Government Investment: Democracy and Development in Bolivia", Chapter 7 in Ghosh, S. and S.S. Mishra (eds.). *Decentralization and Development*, Hyderabad, India: Icfai University Press.
- FALLETI. T. G., (2006). "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social, *Desarrollo Económico*, Vol. 46, no. 183, pp. 317-352.
- (2010), "Decentralization and subnational politics in Latin America". Cambridge, University Press.
- FINOT, IVÁN, (2001). "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", Cepal, Santiago de Chile.
- GAITÁN PAVIA, PILAR y CARLOS MORENO OSPINA, (1992). "Poder Local. Realidad y utopía de la Descentralización en Colombia". Instituto de Estudios Políticos. U.N. Bogotá.

GONZÁLEZ MARREGOT, MIGUEL, (2010). “*El Socialismo del Siglo XXI y su Impacto sobre la Descentralización en Venezuela*”, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Oficina en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert, Caracas, Venezuela.

GRINDLE, M. S., (2007). “*Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*”, Princeton University Press.

HARNECKER, MARTA, (2008). La descentralización ¿fortalece o debilita el Estado nacional?, libro que recoge las intervenciones de los participantes en el taller del 23 y 24 septiembre 2008, organizado en el Centro Internacional Miranda. Publicado en www.rebellion.org/docs/85465.pdf

——— (2010), “*América latina y el socialismo del siglo XXI. Inventando para no errar*”, Publicado en www.rebellion.org/

IMF, (2012), “*Fiscal Decentralization Indicators, Government Finance Statistics (GFS)*”, International Monetary Fund.

INMAN, R. P., (1979). “*The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretative Review*” In P. Mieszkowski and M. Straszheim (eds.), *Current Issues in Urban Economics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LANDER, EDGARDO. “*El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela*” en OSAL (Buenos Aires: Clacso) Año VIII, no. 22, pp. 65-85.

LARSON, ANNE M., (2003). “*Decentralization and forest management in Latin America: towards a working model, public administration and development*”. *Public Admin. Dev.* 23, 211–222. Published online 28 May 2003 in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com) DOI: 10.1002/pad.271

LARIOS, JOSÉ, BETTY ALVARADO, y ELENA CONTERNO, (2004), “*Descentralización fiscal. Análisis conceptual y revisión de experiencias en nueve países*”, PRODES.

MASCAREÑO, C. (2000), “*Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*”, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

MYERSON, ROGER B. (2006): “*Federalism and Incentives for Success of Democracy*”. *Quarterly Journal of Political Science*, 2006, MS submitted 7 February 2005; final version received 28 August 2005 ISSN 1554-0626; DOI 10.1561/100.00000002.

NATANSON, JOSÉ, (2008). “*La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*”. Buenos Aires: Debate, 2008.

NICKSON, R. A., (1995). “*Local government in Latin America*”. Boulder: L. Rienner.

- NICKSON, R. A., (1995). *“Local Government in Latin America. Boulder”*, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- (1998). *“Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina”*, Reforma y Democracia, Caracas, Vol.12, pp.71-88.
- NORTH, D. C., (1990). *“Institutions, Institutional Change and Economic Performance”*. Cambridge: Cambridge University Press. “Economic Performance Through Time.” *American Economic Review*, 84, pp. 359-68.
- OATES, W., (1972). *“Fiscal Federalism”*. New York: Harcourt Brace.
- Olson, M. (1965), *“The Logic of Collective Action”*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pérez, Andrés, (2012). “Los gobiernos locales en el socialismo reformado”, Congreso de Desarrollo Local, Granma, Cuba.
- PINEDA, C., R. DE LA CRUZ, Y C. POSCHL, (2012). *“La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico”*, BID Washington, D.C.
- RONDINELLI, D. A., (1981). *“Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries”*, International Review of Administrative Sciences, 47, pp. 133-145.
- SALAZAR, ANABEL, (2013). *“Ecuador: Descentralización Fiscal”*, Taller de Finanzas Públicas, Cepal.
- SÁNCHEZ, J., (2008). *“La descentralización: balance político”*, Mimeo. Maracaibo, Venezuela.
- Silva Colmenares, Julio (1993), *“Descentralización y modernización del Estado, la búsqueda de la democracia y la gerencia pública competitiva”*, ensayo preparado para el sistema de universitario de investigaciones de la Universidad Autónoma de Colombia, Santafé de Bogotá, D.C
- Suárez Bello, Laura (2013), *“Política fiscal en Vietnam: Lecciones para Cuba”*, Tesis de grado, Universidad de la Habana, La Habana, 2013
- SUBDERE (2009), *“Descentralización en América Latina: un Análisis Comparado de los Casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina”*, Departamento de Políticas y Descentralización, División de Políticas y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile, Ministerio del Interior
- Shah, A. (1994), *“The Reform of Inter-Governmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies”*, Policy and Research Series Paper 23. Washington DC: World Bank.

- Shirk, S.L. (2007), *“How China´s Internal Politics Could derails its peaceful rise. China Fragile Superpower”*, New York: Oxford University Press
- Tiebout, C. M. (1956), *“A Pure Theory of Local Expenditures”*, Journal of Political Economy, 64, pp. 416-24.
- Treisman, D. (2007), *“The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization”*, New York: Cambridge University Press.
- Tsai, Kellee S. (2004), *“Off Balance: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China”*, Journal of Chinese Political Science, vol. 9, no. 2.
- Véliz, C., (1980), *“The centralist tradition of Latin America”*, New Jersey, Princeton University Press, 1980
- Wolman, H. (1990), *“Decentralization: What It Is and Why We Should Care”* In Bennett, R. J. (ed.), *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press
- World Bank, (2002), *“China national development and sub-national finance: a review of provincial expenditures”*, Report 22951-CHA
- (2004). *“Bolivia Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Services”*, Report No. 28519-BO.
- (2005). *“Republic of Ecuador. Country Financial Accountability Assessment”*, Report No. 32833-EC.
- (2005). *“Vietnam Managing Public Expenditure for Poverty Reduction and Growth”*, Volume I: Cross Sectoral Issues, Report No. 30035-VN.
- Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment (2010), *“Density and Disasters: Economics of Urban Hazard Risk”*, The World Bank Research Observer.
- (2010). *“Towards a Fiscal Pact: The Political Economy of Decentralization in Bolivia”*, Working Paper Series on Public Sector Management, 70617.
- DUANG, LE DAN, (2012). Asesor del primer secretario del Partido Comunista de Vietnam durante los primeros años del DoiMoi. Conferencia impartida en la Universidad de La Habana, La Habana, 2012.
- ZAPATA, JUAN ANTONIO, (2007). *“Descentralización en Bolivia”*, BID, Washington D.C.

Referencias constitucionales y leyes

- (1986), Ley N° 843, Ley de Reforma Tributaria, Bolivia.
- (1994), Ley N° 1551, Ley de Participación Popular, Bolivia.
- (1994), Ley N° 1606, Ley de reforma Tributaria, Bolivia.
- (1999), Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial No. 36.860, del 30 de diciembre.
- (2002), Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Venezuela. Gaceta Oficial No. 37.463 del 12 de junio.
- (2002), Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Gaceta Oficial No. 37.594, del 18 de diciembre.
- (2005), Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial No. 38.204 del 8 de junio.
- (2006), Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial No. 5806, Extraordinario del 10 de abril.
- (2006), Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial No. 5.806, Extraordinario del 10 de abril.
- (2006), Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (reforma). Gaceta Oficial No. 38.591 del 26 de diciembre.
- (2007), Proyecto de Reforma Constitucional. En: portal de la Asamblea Nacional. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ve>. (Consulta: septiembre 17 de 2007).
- (2008), Constitución de la República del Ecuador.
- (2009), Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial No. 39.140 del 17 de marzo.
- (2009), Constitución Política de la República de Bolivia.
- (2012), Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, Subsecretaría de Descentralización, Quito, Ecuador.

7

El Mercado de trabajo alemán

Dra. Jourdy James Heredia.
Subdirectora del CIEM

Resumen

La reforma del mercado laboral alemán propició la elevación de las ganancias del capital a expensas de degradar a los trabajadores a través de una importante reducción de sus salarios y la depauperación de sus condiciones laborales, al mismo tiempo que ha generado un incremento significativo de la inseguridad laboral y la precarización del mercado de trabajo. La reforma del mercado laboral era parte de una estrategia económica más extensa orientada principalmente a mantener la competitividad de las exportaciones.

Abstract

The reforms in the German labor market induced the increase of enterprises profits and the workers degradation through an important reduction of its wages and impoverish labor conditions. Simultaneously, these reforms had generated a significant increase of labor insecurity and uncertainty in the labor market. The reforms in labor market had left a largest economic crisis mainly to maintain the exports competitiveness.

Palabras Claves: mercado de trabajo, salario mínimo, minijobs.

Introducción

Entre el 2001 y el 2010, la economía alemana solo creció 0,9%, su menor crecimiento en 20 años. Durante los diez primeros años de los 2000, nunca el ritmo de incremento del PIB superó el promedio comunitario (1,4%) (Comisión Europea, 2014). En este periodo, la tasa de inversión alemana descendió hasta 18% del PIB en comparación con casi el 25% en la década de 1960. En los países periféricos de la zona del euro, el indicador superó el 20% del PIB en el actual Milenio y también los promedios del decenio de los 60 del pasado siglo (Comisión Europea, 2014).

Además, la demanda interna alemana está estancada desde los años 90 y es de destacar que en la primera década del presente Milenio su crecimiento fue el menor dentro del conjunto comunitario (0,5%); incluso reflejó una tasa de desempleo récord de 8,1%, muy superior a las alcanzadas en el decenio de los 60 y 70 del pasado siglo (0,6% y 2,2% respectivamente) (Comisión Europea, 2014).

Sin duda, el proceso de reunificación alemana en 1990, financiado mediante las políticas fiscales y monetarias expansivas, precisó de un largo proceso de ajuste que se exteriorizó en tasas de crecimiento disminuidas desde la pasada década de los 90 hasta buena parte del primer decenio de los 2000.

En especial, en 2009 el PIB cayó 5,6%, el peor desempeño desde 1931. Alemania en un periodo de cuatro trimestres (segundo trimestre 2008 a primer trimestre de 2009) observó cómo su PIB disminuía en un 6,8%, aunque su tasa de desempleo solo aumentó en 0,2% (ello implica que ante un descenso del 1% del PIB solo se produjo un incremento de la tasa de paro de 0,029%) (Comisión Europea, 2014).

En este sentido, vale destacar que los impactos de fenómenos como los analizados sobre el mercado de trabajo, en el caso de Alemania, tienen características que los diferencian de otros en la zona euro como podemos ver a continuación.

Principales particularidades del mercado de trabajo alemán:

- La fuerza de trabajo es de 43,6 millones de personas (2011). Para poder acceder a un puesto de trabajo estable se establece que se debe laborar por 15 años y haber cumplido como mínimo 40 años de edad.
- Los sindicatos y empresarios gestionan los sueldos libremente.
- Los convenios de trabajo tienen un promedio de 1 420 horas de trabajo al año.
- El sistema de Formación Profesional correlaciona satisfactoriamente los estudios realizados por el alumno con el puesto de trabajo.
- En la industria laboran 11 millones de alemanes y en los servicios 30 millones.
- El 86% de los adultos entre 25 y 64 años han obtenido el equivalente de un título de educación secundaria, cifra mayor que el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (75%).
- Alrededor del 73% de las personas en edad laboral tienen un empleo remunerado, cifra mayor que el promedio de la OCDE de 65%. Cerca del 78% de los hombres tienen un empleo remunerado, en comparación con el 68% de las mujeres.

Reformas en el mercado laboral alemán

La presión fiscal que significó la reunificación alemana en 1990, junto con un entorno global más competitivo, hicieron más costoso para las empresas alemanas mantener los altos salarios establecidos a través de convenios colectivos de trabajo. Las nuevas oportunidades que se abrieron a través del traslado de la producción a los mercados emergentes de Europa del Este cambiaron el poder de equilibrio entre los sindicatos y las federaciones de empleadores, a la vez que obligaron a los sindicatos y/o comités de empresas a aceptar desviaciones de los convenios sectoriales que a menudo resultaron

en menores salarios para los trabajadores, lo que obligó a los sindicatos y comités de empresas a hacer concesiones para no quedar marginados.

En el primer quinquenio de la década de los 90, se incrementó la descentralización del proceso de fijación de salarios, horas, y otros aspectos de las condiciones laborales en el mercado de trabajo. Con la crisis de inicios de la década, se introdujo un cambio radical en la negociación colectiva, con acuerdos salariales muy por debajo de la tasa de inflación, así como la congelación o reducción de las prestaciones acordadas en los convenios. Este proceso contribuyó a la reducción de los salarios y, simultáneamente conllevó una mejoría de la competitividad de la economía alemana.

A principios del siglo XXI, el gobierno alemán propone un ambicioso plan de desarrollo económico, la llamada *Agenda 2010* con el propósito de elevar los pobres resultados que la economía alemana estaba reflejando, tanto en términos de crecimiento como de empleo desde el principio de la década de 1990. Entre 1991 y el 2003, el PIB de Alemania solo creció 18%, la mitad del incremento de Reino Unido u Holanda con 35% y 34%, respectivamente (Bill, Mitchell y Welters, 2007).

Esta Agenda 2010 concedió especial importancia a la reforma del mercado laboral, la denominada *Reforma Hartz*⁶⁰, que refrendaba el enfoque neoliberal de la desregulación del mercado de trabajo en ese país.

El gobierno socialdemócrata de Gerard Schroeder legalizó las reformas y su implantación se realizó en cuatro etapas entre el 2003 y el 2005. Las reformas representaron un cambio sin precedentes en las políticas de empleo que se habían mantenido estables durante varias décadas.

La reforma tenía como objetivos fundamentales: eliminar la contratación ilegal de las personas; aumentar el número de puestos de trabajo eliminando la obligación de hacer contribuciones a la seguridad social; aumentar los incentivos para que los desempleados obtuvieran un empleo a corto plazo que sirviera como "un paso intermedio" para obtener un puesto de trabajo regular.

La búsqueda del empleo barato y la flexibilización de las relaciones laborales fueron los objetivos de la nueva política de empleo.

En febrero de 2002 se adopta la Reforma Hartz, que estableció cuatro leyes para reestructurar el mercado de trabajo:

- Hartz I y II se establecieron en el 2003 y contemplaban la flexibilidad dando competencias a las empresas de trabajo temporal: se crearon dos modalidades de empleos entre un máximo de 400 euros al mes o los conocidos como *minijobs*, *miniempleos* o *minitrabajos*), contratos de reducida remuneración con un máximo de 20 horas a la semana) y los

⁶⁰ Nombre asignado a las reformas del mercado laboral en honor a Peter Hartz, quien presidía la Comisión de Expertos encargada de elaborarla.

llamados *midempleos* o *empleo medios*, con un máximo de 800 euros al mes.

En el 2004, fueron creados 930 000 empleos adicionales un mes después de la introducción de las reformas de principios del 2003 (Caliendo y Wrohlich, 2006:4). Además, "estas reformas han sido responsables de la generación de un número significativo de puestos de trabajo a tiempo parcial en el periodo transcurrido desde las reformas y se han relacionado con mejoras en la flexibilidad del mercado laboral" (Leschke *et al.*, 2006:13). Estos empleos se crearon para los desempleados y en los sectores de servicios y salud.

Las subvenciones fueron otra vía utilizada para fomentar el empleo. En particular, el Gobierno alemán se decantó por favorecer los siguientes tipos: a) formación profesional permanente, mediante la cual el desempleado recibía un vale con el que podía acudir a hacer prácticas a una empresa que se beneficiaba de importantes bonificaciones fiscales; b) integración laboral para las empresas que contrataban a personas con especiales dificultades para acceder al mercado laboral, incluyendo a los mayores de 55 años; y el autoempleo, que consistía en una ayuda equivalente a la última prestación por desempleo percibida y a un importe equivalente a las cuotas a la Seguridad Social durante un periodo máximo de tres años.

- Hartz III dirigida a la reestructuración de la Agencia Federal de Empleo, se inicia en enero del 2004. Las oficinas se convirtieron en *Job Center* para ayudar a buscar trabajo a los desempleados.

El desempleado tenía que recurrir a la agencia a informar su estado y debía cumplir con determinados requisitos establecidos por la agencia. La agencia creó un conjunto de medidas para que el ciudadano alemán tuviera que salir a buscar empleo.

En el 2004, el Gobierno de coalición (social-demócratas/Partido Verde) incluso impulsó la aplicación de un gravamen de formación profesional para obligar a la economía a que creara más programas de formación.

En junio del 2004, el gobierno se alió con la patronal y las asociaciones empresariales para implantar el Pacto de Formación Profesional Nacional, que contribuyó a invertir la situación: ahora, la oferta es mayor que la demanda.

Se trata de un sistema dual. En el marco de este sistema los trabajadores deben estudiar (teoría) y trabajar (práctica) de forma simultánea. Las empresas son las que deciden cuántos puestos con una calificación concreta necesitarán en el futuro; y esa es precisamente la base del número de plazas de programas de formación que ofrecerán.

Así pues, tenemos que la principal ventaja del concepto de formación profesional alemán también constituye su mayor desventaja. El sistema depende de la economía y en épocas malas, como la crisis que sufren

actualmente los países de Europa, la demanda de trabajadores en formación resulta menor.

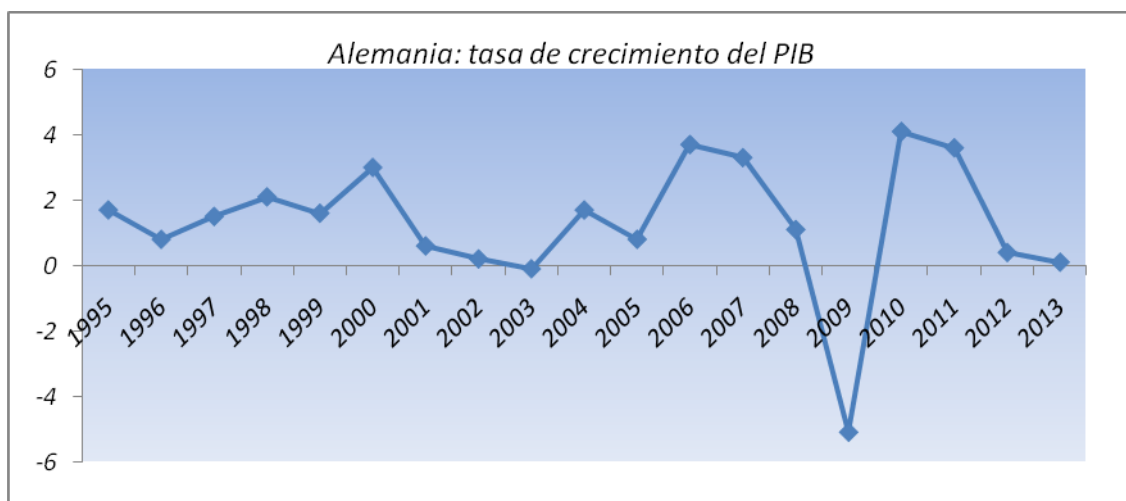
- Hartz IV, se aplicó en enero del 2005, y regulaba la prestación asistencial por desempleo o el subsidio al desempleo, que se incrementó de 351 a 359 euros, a la vez que unifica el subsidio de desempleo y la ayuda social en una prestación única. En la práctica esto presupone que los desempleados crónicos pasarán a percibir un subsidio al mismo nivel que la llamada *ayuda social*, la prestación estatal mínima concedida a aquellos que no tienen otra vía de subsistencia.

Resultados de la reforma

En términos de crecimiento económico

Los debates en la actualidad destacan que entre el 2002 y el 2014 en Alemania se ha producido un "segundo milagro económico"⁶¹ vinculado a la drástica reducción de la tasa de desempleo, que se acerca al pleno empleo, sobre todo impresionante si se analiza el contexto europeo, donde la situación del desempleo se ha agudizado. En parte gracias a estas reformas, el país que en el 2002 era considerado "el enfermo de Europa", volvía a ser el motor económico de la UE diez años después.

En lo que respecta a crecimiento económico, este se observó entre el 2006 y el 2007 (dos años después de aplicada la reforma, pero resultaba muy dependiente de la exportaciones netas porque la demanda interna no se reactivaba. Esta estrategia hacia el mercado laboral, si bien contribuyó a sustentar la economía alemana, en la actualidad resulta preocupante, toda vez que ha generado un creciente número de trabajadores con salarios demasiado bajos.



Fuente: Elaborado por la autora por datos de la Comisión Europea, 2014

⁶¹El "milagro económico" en Alemania se le denominó al espectacular crecimiento económico experimentado por el país a partir de 1948, con la ayuda estadounidense del Plan Marshall.

Además, la entrada a la zona euro propició que entre el 2002 y el 2010 la economía alemana generara un excedente de 1,62 billones de euros, de los cuales solo 554 000 se invirtieron en su propio mercado interno para mejorar su dotación de capital o las condiciones de vida de su población. El resto, 1.07 billones, se ubicó fuera de Alemania, y 356 000 millones de este monto se situó en forma de préstamos y créditos para financiar un modelo productivo en la periferia europea, lo cual ha generado burbujas financieras de todo tipo (J.Jack, 2011).

Esta reforma laboral trae aparejada la reducción de los salarios reales de los trabajadores alemanes en comparación con sus socios europeos. Se conoce que hasta el surgimiento del euro, la mayor parte de los países realizaban esfuerzos de convergencia, en términos de un descenso de la participación del salario en el PIB. En particular, en Alemania desde el 2004, el indicador mencionado retrocede aceleradamente. En pocos años, el costo laboral unitario real bajó casi un 10%. En el resto de la zona euro, especialmente en los países del Sur, el costo laboral unitario real (dicho de otra forma, la participación de los salarios en la renta nacional) solo ha bajado de forma más lenta.

En Alemania, entre 1995 y el 2010, los pagos salariales por empleo descendieron del 2% al 0,1%, mientras que se ha producido un crecimiento negativo para este indicador en la primera década del presente, -0,3% (Comisión Europea, 2011).

Aunque extremadamente negativas para su población, estas condiciones beneficiaron a las empresas alemanas. Ello permitió a Alemania exportar y ganar mercados en el resto de Europa. La demanda externa entre el 2003 y el 2008, representó entre un 30% y un 50% del crecimiento alemán, en momentos en que para el resto de la eurozona este indicador resultaba mínimo.

La elección de aumentar los márgenes de beneficio a expensas de reducir los salarios era incuestionablemente muy atractiva. En otras palabras, las empresas alemanas se encuentran subvencionadas por los sacrificios que se vieron obligados a realizar los trabajadores alemanes durante toda una década. Así, estas han aprovechado para aumentar sus márgenes de beneficio y aumentar los pagos de dividendos, en lugar de crear puestos de trabajo cada vez más competitivos. El incremento de las utilidades en el sector no financiero alemán se incrementaron desde un 36,3% del valor añadido bruto en el 2000 hasta alcanzar el 41,4% en el 2008 (Eurostat, 2009).

No obstante, en algunos estudios realizados por Albrieu y Fanelli (2012) se demuestra que en el caso de Alemania, el superávit de cuenta corriente observado en los últimos años es un fenómeno transitorio, que tenderá a revertirse en el futuro debido a la dramática caída del ahorro que se dará en las próximas dos décadas provocada por la transición demográfica de un país donde el envejecimiento poblacional es alto.

En términos de desempleo

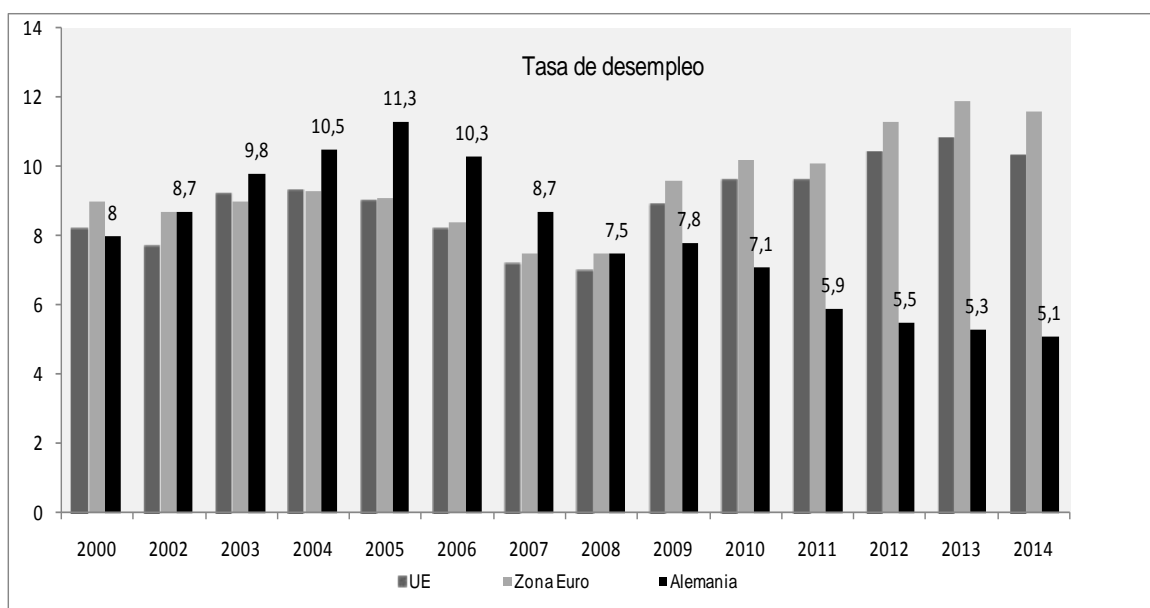
El índice máximo de desempleo desde la reunificación que dicho país ha registrado se observó en el 2005, 11,3%. Ya a partir del 2006 el promedio de desocupación comenzó a descender, es decir, justo después de finalizada la aplicación de la reforma (Comisión Europea, 2014).

En la actualidad, la tasa de desempleo en Alemania (5%) es, junto a la de Austria, la más baja desde 1992 en el contexto de la Unión Europea. Sin embargo, al interior del país hay ciertas diferencias: la tasa de desempleo en las regiones orientales del país supera la de las regiones occidentales. Hay estados que se acercan al pleno empleo como el de Bayern (4,6%) y de Baden-Württemberg (4,5%); mientras, en otros estados, la tasa de paro supera el 10%, como son Berlín y Mecklenburg-Vorpommern (*El Economista*, 2012).

Existen aproximadamente 3 millones de desempleados en Alemania. El desempleo juvenil en este país se encuentra por debajo del 8%. En ninguno de los restantes 28 Estados miembros de la UE es tan bajo. Solo Austria se acerca, con un 8,9% (Eurostat, 2014).

Casi el 11% de los asalariados alemanes gana menos de siete euros la hora, lo que les sitúa en los niveles del salario mínimo nacional en el Reino Unido (Stewart, 2011).

Otro elemento que explica la caída del salario real en Alemania es el descenso del consumo familiar, que se estancó entre el 2001 y el 2008 cuando en la zona euro creció el 15%. Lo cierto es que la creación de 830 000 empleos en el periodo 2005-2007 (luego de las reformas) no propició un aumento sustancial del consumo, dada la evolución negativa de las prestaciones sociales y de los salarios reales. En esta misma línea, la evolución de la tasa de ahorro de las familias pasó de 9,2% (año 2000) a 10,8% (año 2007) en virtud de la inseguridad económica, lo cual no ha favorecido al consumo (Borja, 2012)



Fuente: Eurostat, 2013 y Comisión Europea, 2014

El mercado laboral y la crisis económica

Cuando estalla la crisis, el mercado laboral alemán ya estaba enfrentado las reformas de liberalización. Como resultado de la crisis, el crecimiento del empleo se volvió negativo en el otoño del 2008 y la tasa de desempleo aumentó a comienzos del 2009, con lo que llegó a alcanzar el 8,5%, lo representaba más de 3,5 millones de desempleados (Agencia Federal de Empleo, 2010).

El gobierno lanzó varios paquetes de estímulos económicos, así como una nueva legislación para responder a la crisis. Estos paquetes perseguían el fin de tratar de fomentar el crecimiento económico y mantener la seguridad social.

Las empresas alemanas apelaron a la reducción de las horas de trabajo para enfrentar la crisis. Entre el 2007 y el 2009 el promedio de horas de trabajo por trabajador asalariado disminuyó un 3,3% (8% en la manufactura). Los costos de los despidos en Alemania son tan altos que las reducciones de las horas de trabajo resultan más baratas. Este ha sido el caso, especialmente, en las zonas del oeste y el sur de Alemania y en los sectores del metal y la tecnología, así como en las industrias de automoción y de electricidad, que resultaron particularmente afectados (OIT, 2011).

El programa de reducción de la jornada laboral en Alemania fue promovido activamente por el gobierno y a través de la Agencia Federal de Empleo que atiende una parte (de hasta el 67%) de las pérdidas salariales que conlleva la reducción de las horas de trabajo y compensa entre el 50% y el 100% de las aportaciones a la seguridad social de los empleadores. Incluso podía extenderse hasta el 100% si las horas de trabajo reducidas se utilizaban para actividades de formación. En el 2009, aproximadamente 1 millón de trabajadores alemanes se beneficiaron del programa.

En el propio 2009, el servicio público de empleo también asignó 1 200 millones de euros a actividades de formación, de los cuales 200 millones se destinaron a trabajadores temporales empleados (en la misma empresa) y otros 770 millones a la ampliación de un programa de reeducación para trabajadores de edad y trabajadores poco calificados (OIT, 2011).

Además, el Gobierno Federal garantizó que los servicios públicos de empleo puedan contraer déficit en tiempo de crisis a través de provisiones para préstamos y subsidios. Esto significa que los servicios públicos de empleo pueden actuar como estabilizadores automáticos, por lo que durante las recesiones no se producirían alteraciones en las prestaciones y programas ni aumentos en las tasas de contribución.

Estas medidas aumentaron la flexibilidad de las empresas para mantener a sus trabajadores en nómina, pero con horarios más cortos. Las empresas pagan

los salarios habituales según el número de horas trabajadas y el gobierno paga una parte de la diferencia del recorte de la jornada laboral.

El trabajo de tiempo reducido en Alemania demostró ser un escudo protector eficaz para muchos empleados. Tuvieron la posibilidad de evitar perder sus puestos de trabajo durante la crisis económica gracias a los subsidios gubernamentales (Die Welt, 2010).

Del mismo modo, el gobierno concedió apoyo con ingresos. Ante la disminución del nivel salarial dada la reducción de las horas de trabajo, en términos generales, los niveles de ingresos globales fueron más elevados que si se hubiesen ajustado los niveles de empleo en lugar de las horas de trabajo.

Además, otro mecanismo utilizado fue el de buscar soluciones tripartitas, que implicaba que tanto los costos como los beneficios se distribuían entre trabajadores, empleadores y gobierno. En dichas soluciones el gobierno asumía los costos directos asociados a la compensación proporcionada a los trabajadores y los empleadores, lo que evitaba los costos sociales y económicos que comporta un desempleo elevado, al tiempo que se trasmite un sentimiento de confianza en la economía.

También se establecieron acuerdos laborales entre sindicatos y empresarios (negociación colectiva) para congelar los salarios en los últimos años. En ello influyó la respuesta flexible de las empresas que ampliaron la política de recortes de jornadas para salvar empleos.

Los costos de estas medidas son elevados y ascienden a 14 000 millones de euros, de los cuales el 42,8% correspondió al subsidio de jornada reducida y a las cotizaciones empresariales, el 35,7% a cargo de las empresas y el 21,5%, imputados a los trabajadores por renunciar a una parte de su salario (Velasco y Fröhlich, 2010).

Por otra parte, el gobierno concedió garantías a las pensiones. En junio del 2009 el Gobierno garantizó que las prestaciones en materia de pensiones no se reducirían y aportó una ayuda adicional de aproximadamente 22,5 billones de dólares para el sistema de seguridad social. La nueva ley de estabilización de los seguros sociales entró en vigor el 17 de abril del 2010 y perseguía estabilizar los costos laborales no salariales de los empleadores, asegurando así también las cotizaciones a la seguridad social en general (AISS, 2010).

También tuvieron lugar otras prestaciones sociales, entre ellas: la prestación de asistencia social prevista para cubrir los gastos de calefacción aumentó de 91 a 142 euros por mes, medida que en el 2008 benefició a unos 800 000 hogares. Además, la prestación por niño también aumentó, con lo que se benefició a unos 15 millones de personas en el 2009 (OIT, 2011).

La proporción del gasto asignada a las medidas en materia de seguridad social representó aproximadamente el 31% de los estímulos gubernamentales. Estas medidas también mantuvieron a los trabajadores en su empleo, lo que ayudó a

sostener los ingresos por concepto de cotizaciones en los programas de seguridad social (OIT, 2011).

El gobierno alemán aprobó el mayor paquete de estímulos fiscales de todos los países europeos, equivalente al 4% del PIB para el año 2009 y 2010 (Raya, 2011).

Los problemas del mercado laboral alemán

A pesar de las nuevas medidas, no son pocos los expertos que afirman que la no ampliación de los niveles de desempleo en Alemania ocurre en un contexto de degradación general del empleo en aras de la competitividad, expresada en la expansión del segmento de salarios bajos.

Los trabajadores pobres de Alemania aumentaron en 2,3 millones de personas y llegaron a 8 millones en el 2010, cifra equivalente al 23,1% de la población trabajadora del país (Deutsche-Welle, 2012).

Adicionalmente, 7,3 millones de trabajadores (28,4% de la población activa alemana) están contratados bajo la modalidad del *minijob*, con la consecuente inseguridad que ello genera, ya que solo garantizan un salario de 450 euros por 80 horas de trabajo mensual (Der Spiegel, 2011).

De ellos, un 58% percibe salarios mal remunerados que apenas alcanzan para vivir, fenómeno que genera un incremento de las solicitudes a los organismos públicos para garantizar complementos procedentes de la ayuda social.

Alrededor de 4,5 millones de alemanas trabajan en un *minijob*. El *minijob* constituye para las tres cuartas partes de las mujeres, su único empleo: más de un millón de *minijobs* en el comercio, cerca de 800 000 en limpieza, más de 400 000 en salud (Viento Sur, 2013).

Según un informe del Ministerio de Trabajo, las cotizaciones de las personas con miniempleos a los fondos de pensiones públicas les darán derecho a solo unos 3,11 euros al mes por año trabajado (TelesurTV, 5 de febrero 2014).

Con la edad de jubilación establecida en 67 años, se puede calcular que alguien que haya tenido miniempleos en hotelería o restaurantes, solo alcanzaría una pensión mensual de unos 140 euros al jubilarse (TelesurTV, 5 de febrero 2014).

Estos empleos no llevan aparejadas cotizaciones sociales vinculadas a la salud o al desempleo. Los empleadores solo cubren una cotización del 30%, mientras el contrato esté vigente, y una vez terminado, los minitrabajadores no tendrán derecho ni al seguro de enfermedad ni al de desempleo (Viento Sur, 2013).

Esta situación no solo afecta a los miniempleados, ya que también hay trabajos de tiempo completo que pagan unos cinco euros la hora. "La pensión de este

tipo de salarios también se situaría por debajo de la línea de la pobreza" (TelesurTV, 5 de febrero 2014). Se ha conocido que 5 millones de alemanes trabajan por "sueldos de hambre", por debajo de los 6,5 euros la hora. Además, el 63,7% de estos trabajadores pobres son mujeres (Der Spiegel, 2011).

Tales tendencias se observan igualmente en empleos considerados regulares, es decir, no incluidos en los llamados *miniempleos*, como es el caso de las panaderías, peluquerías, el sector hotelero u hostelería. Estos empleos no tienen que pagar impuestos, pero establecen aportes voluntarios del empleado a la seguridad social y al fondo de pensiones.

Contradictoriamente, las empresas alemanas realizan un pago al Estado de apenas 120 euros por trabajador por concepto de contribución al fondo general de pensiones y de seguridad social. A cambio de este pago, las empresas alemanas con anuencia del Estado aumentan sus ganancias sobre la base de la pérdida de derechos laborales de un amplio segmento de la clase trabajadora, integrado principalmente por mujeres y jóvenes.

Otro elemento esencial en el panorama laboral es la constatación de que, en la actualidad, el mercado de trabajo alemán posee una carencia de mano de obra altamente especializada.

En relación con este tema cabe señalar que el 18,4% de los de los trabajadores pobres no tienen calificación. Mientras que el 71% tiene una calificación profesional, solo el 10% posee un título universitario (Deutsche-Welle, 2012).

El hecho de que solo el 10% de la población alemana cuente con un título universitario, a pesar de que en el país existan 391 universidades y universidades politécnicas, resulta preocupante. Este porcentaje está por debajo del promedio de los países industrializados, lo que sitúa a Alemania en el lugar 23. En ese sentido, es significativa la escasez de ingenieros y científicos alemanes (Deutsche-Welle, 2012). Igualmente es significativa la escasez de ingenieros y científicos alemanes. El 10% de los ingenieros que trabajan en Alemania son extranjeros. La proporción de alemanes que estudian ingenierías descendió en el 2008 un 15% (Deutsche-Welle, 2012).

En julio del 2014 se instauró el salario mínimo en el país, el que alcanza los 8,50 euros por hora. Nadie podrá cobrar menos de 1 445 euros brutos al mes si trabaja en jornada completa. Veintiuno de los 28 estados miembros de la UE ya tienen un salario mínimo nacional, pero esta será la primera vez que se implanta en Alemania. La ley salió adelante después de una larga discusión en el Parlamento alemán y es una de las políticas insignias del Partido Social Demócrata (SPD) dentro de la coalición (Deutsche-Welle, 2014).

La implantación de un salario mínimo, en enero del 2015, afectaría a los trabajadores poco calificados. Entre 250 000 y 570 000 puestos de trabajo podrían reducirse, según un estudio publicado por la Iniciativa para la Nueva Economía Social de Mercado (INSM), financiada por las organizaciones de

empleadores alemanes de la industria eléctrica de metal y, que se describe como un grupo no partidista de expertos políticos, económicos y académicos alemanes. La publicación afirmó que la implementación de un salario mínimo legal amenaza con poner en peligro la buena trayectoria reflejada por Alemania en la mejora de sus tasas de desempleo en la última década (Deutsche-Welle, 2014).

En resumen, después de la liberalización continua del mercado laboral alemán, la nación se ha convertido en el país de la OCDE que más ha aumentado su desigualdad. Como resultado, la proporción de la pobreza ha aumentado de 6,5% a mediados de la década de 1990 al 11% en el 2010, mientras que los ingresos reales de los salarios más bajos han caído alrededor del 10% desde el 2000 (Stewart, 2011).

Conclusiones

La reforma del mercado laboral alemán propició la elevación de las ganancias del capital a expensas de degradar a los trabajadores a través de una importante reducción de sus salarios y la depauperación de sus condiciones laborales, al mismo tiempo que ha generado un incremento significativo de la inseguridad laboral y la precarización del mercado de trabajo. La reforma del mercado laboral era parte de una estrategia económica más extensa orientada principalmente a mantener la competitividad de las exportaciones.

La crisis tuvo un impacto rápido e intenso en la consolidación del trabajo temporal y la degradación de las condiciones laborales. El denominado *nuevo milagro alemán*, apoyado en la financiación pública y el diálogo social, oculta los verdaderos problemas del mercado laboral alemán. Además, las reformas del mercado de trabajo se contraponen a las necesidades crecientes de la financiación de la protección social, ya que la creación de nuevos empleos se hace mediante contratos de bajos salarios y, por ende, bajas cotizaciones sociales que incrementan la pobreza, tanto en relación con los trabajadores en activo como con los retirados. En la práctica se ha establecido como un tipo de trabajo precario que acaba convirtiéndose en un callejón sin salida y que, además, hipoteca la jubilación futura de esos trabajadores.

Bibliografía

AGENCIA FEDERAL DE EMPLEO (Bundesagentur für Arbeit), 2010. The labour market in October 2010, Nuremberg. Disponible en <http://statistik.arbeitsagentur.de/>.

ALBRIEU, R. y J. M. FANELLI (2012), "Asymmetric demography, Global Savings, and Financial Development". Background paper del proyecto CEDES-IDRC "Asymmetric Demography and Global Financial Governance. In Search of Growth and Common Interests in the Post-crisis World".

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS), (2010). Estudio de caso sobre la crisis, Alemania, Ginebra, 2010, Internet (www.issa.int).

- BARGAIN, O., M. CALIENDO, P. HAAN y K. ORSINI (2005), "Making Work Pay in a Rationed Labour Market: The Mini-Job Reform in Germany", documento de trabajo, no. 536, German Institute for Economic Research, Berlín, Alemania.
- BILL, A., W. MITCHELL y R. WELTERS (2007), "Labour Reform and Labour Mobility within Cities: Have the Hartz Reforms Succeeded?", documento de trabajo, nos. 07-16, Centre of Full Employment and Equity, diciembre.
- BORJA, A. (2012). Alemania: ¿motor económico duradero de Europa?, *Rebelión*, 15/12/2012.
- CALIENDO, M. y K. WROHLICH (2006), "Evaluating the German 'Mini-Job' Reform Using a Natural Experiment", documento de trabajo, German Institute for Economic Research, Berlín.
- Comisión Europea (2011). Statistical Annex of European Economy, Autumn 2011, october 24 2011, Internet(http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm).
- (2014). Statistical Annex of European Economy, Autumn 2014, october 22 2014, Internet (http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm)
- DER SPIEGEL (2011). Diciembre de 2011, Internet (<http://www.spiegel.de/international/business/german-labor-reforms-create-greater-gap-between-rich-and-poor-a-830972.html>)
- DEUTSCHE-WELLE (2012). Germany's 'working poor' drive the country's jobs miracle, 14/3/2012, Internet (<http://www.dw.de/germanys-working-poor-drive-the-countrys-jobs-miracle/a-15808146>), consultado 5 de diciembre 2014.
- (2014). Minimum wage will lead to job cuts, say businesses, 4/12/2014, Internet (<http://www.dw.de/minimum-wage-will-lead-to-job-cuts-say-businesses/a-18110521>).
- DIE WELT (2010). "Kurzarbeit wird nun bis März 2012 unterstützt". Disponible en www.welt.de/wirtschaft/article7222020/Kurzarbeit-wird-nun-bis-Maerz-2012-unterstuetzt.html.
- DUSTMANN, C., FITZENBERGER, B., SCHÖNBERG, U., SPITZ-OENER, A. (2014): From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, *Journal of Economic Perspectives* 28(1), pp. 167-188; also available as CReAM Discussion Paper No. 06/14 at http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_06_14.pdf.
- (2014). Del enfermo de Europa a la superestrella económica: el resurgimiento de Alemania y las lecciones para Europa. 07/02/2014, Internet.
- EL PAÍS (2012). Alemania busca 36 000 ingenieros, tomado de Internet (<http://www.elpais.com/articulo/economia>)

EUROSTAT (2014). Euro area unemployment rate at 11.5% EU28 at 10.1%, Newsrelease No. 146/2014 - 30 September 2014.

——— (2009), "Business profit share and investment are higher in the EU than in the USA", Statistics in focus 28, Luxemburg.

<http://www.telesurtv.net/news/La-pobreza-dice-presente-en-Alemania-pese-a-su-formula-milagrosa-20140205-0034.html>.

J.JACK (2011). Desmontando los seis mitos en que Alemania basa su hegemonía europea, 5/10, 2011, Internet.

JANSSEN, R. (2011), "European Economic Governance: The Next Big Hold up on Wages", Social Europe Journal, 1 de febrero.

LEE, M. y M. MATHER (2008), "U.S. Labor Force Trends", Population Bulletin, vol. 63, núm. 2, Nueva York.

LESCHKE, J., G. SCHMID y D. GRIGA (2006), "On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany", documento de discusión 2006-108, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlín.

LÓPEZ, G. (2013). Alemania, algunos datos sobre su mercado de trabajo julio 2013, Internet.

OECD (2004, 2007, 2012). Employment Outlook, OECD Publishing, Various Issues, Paris.

OIT (2011). Alemania, un enfoque centrado en el empleo. www.ilo.org.

RAYA, P. (2011). ¿Por qué es tan baja la tasa de paro en Alemania?, Extoikos, No.3, 2011.

STEWART, L. (2011), "Is the German Model all it's Cracked up to be?", Social Europe Journal, 17 de noviembre, en <http://www.social-europe.eu/2011/11/is-the-german-model-all-it%E2%80%99s-cracked-up-to-be/>

VELASCO, M. T. y FRÖHLICH, M. (2010): "El sistema alemán y austriaco como modelos de referencia de la reforma laboral en España». Revista *Actualidad Laboral*, 14.

VIENTO SUR (2013). Alemania: La reforma laboral envía a las mujeres a casa, 23 junio, 2013, Internet.

8

Japón: Armonizar género y ciencia para crecer

Lic. Reynaldo Senra Hodelín
Investigador del CIEM

Resumen

En Japón la inequidad de género en el empleo permanece muy pronunciada, tendencia que resulta señalada como uno de los principales obstáculos para alcanzar la recuperación económica del país. Por otra parte, en los últimos años, las autoridades han lanzado numerosas estrategias de crecimiento en las que el desarrollo tecnológico aparece como una de las principales áreas de acción. Sin embargo, los resultados han sido modestos, principalmente porque ya el país presenta elevadísimos indicadores de esfuerzo. El objetivo de este trabajo es resaltar la importancia que representaría para el crecimiento futuro de Japón la mayor incorporación de la mujer a las actividades investigativas. Esto se debe a que las mujeres preparadas representan un activo que se ha estado subutilizando sistemáticamente. Como principales resultados del trabajo figura precisamente reflejar esto último, así como resaltar la necesidad de adoptar medidas radicales para lograr avanzar en la incorporación de la mujer a las labores de ciencia e investigación. En el centro de las acciones por adoptar estaría la ruptura con la fuerte disparidad imperante en los ingresos salariales entre ambos sexos, pues medidas moderadas podrían tan ser ineficaces en la actualidad como cuando se adoptaron en el pasado.

Abstract

The employment gender inequality remains as the main obstacles to the Japan economic recovery. In the last years, the authorities have launched several growth strategies which included the technology as a relevant field. However, the outcomes have been modest because the country already shows outstanding effort indicators. The purpose of this article is to point out the relevance of the women incorporation to research activities for the future economic growth performance. It is true because skilled women have been a misused source of growth. As main results, this work will clarify this and will indicate some required radical measures to increase women insertion. At the core of the steps is the need to correct the wage inequality, because other measures would be vain.

Palabras claves: inequidad de género, recuperación económica, desarrollo tecnológico, activos subutilizados, ingresos salariales.

Introducción

Japón es una de las economías más desarrolladas del mundo. Sin embargo, ha padecido de un periodo de crisis que ha conmocionado a su sociedad. El estancamiento se inició en 1990 y, al principio, parecía ser coyuntural, pero lo cierto es que no se ha logrado superar. En consecuencia, fueron adoptadas algunas que otras políticas para tratar de revertir este negativo desempeño.

Sin embargo, la realidad fue muy diferente y tras los magros resultados económicos gravitaban y, aún lo hacen, factores estructurales. Dada la prolongación del estancamiento, sucesivos gobiernos han implementado muchas políticas dirigidas a corregir los problemas identificados.

Lo peor es que la crisis interna se ha combinado con los impactos de la crisis financiera global y, más recientemente, con el terremoto y posterior tsunami del 2011, por lo que la situación se ha tornado más compleja aún. Es por ello que el gobierno del actual primer ministro Shinzo Abe, se halla enfrascado en una Nueva Estrategia de Desarrollo (NED), que resulta muy abarcadora y se aprecia en su contenido una certera evaluación de los factores que gravitan sobre la crisis interna, así como una visión de largo plazo al considerarse un horizonte hasta el 2020. El carácter integrador se hace evidente en el momento en que como antesala a las reformas se dispuso de un voluminoso estímulo monetario y algunas medidas fiscales.

Las reformas actuales tienen un mayor énfasis en la oferta y una clara orientación pro mercado donde la liberalización tiene un importante espacio. Esto la diferencia bastante de la impulsada por los gobiernos del Partido Democrático de Japón (PDJ). Sin embargo, existen amplios puntos de contacto y la mayoría de las estrategias de crecimiento han apuntado a combatir los factores que gravitan sobre el bajo crecimiento, entre las que destacan el envejecimiento poblacional, la baja participación de la mujer en la fuerza laboral, la insuficiente inversión extranjera en el país y la limitada firma de tratados de libre comercio (TLC). Y la actual no es la excepción.

Debido al fracaso de las anteriores, de antemano ya se enarbolaban dudas con respecto al éxito que podría alcanzar Abe, a pesar de los prometedores resultados iniciales de sus estímulos monetarios. Afortunadamente, el actual primer ministro no ha visto erosionada decisivamente su popularidad, lo cual le concede margen para aplicar políticas adicionales.

Uno de los temas más polémicos es el interés en elevar la inserción de la mujer en la economía, lo cual es fuertemente lastrado por elementos histórico-culturales. Sin embargo, aunque nadie puede soslayar este importante factor, no puede representar una barrera infranqueable para una sociedad. El pobre avance de Japón en este aspecto es más polémico aun cuando países asiáticos, con una civilización milenaria donde también predominó la discriminación y relegamiento de la mujer (como China), han logrado avances acelerados en ese aspecto.

Otra arista muy importante es la condición de Japón como potencia global y una de las economías más desarrolladas del mundo. Sin embargo, Japón y Corea del Sur son los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que, por mucho, presentan peores indicadores en este sentido.

Numerosos estudios han identificado el incremento de la inserción de la mujer como una de las principales fuentes de crecimiento para el país. No obstante, más allá del esfuerzo que pueda realizar el gobierno nipón, en Japón se acumulan problemas que pueden agravar (y no aliviar) la situación. Ejemplo de ello es el envejecimiento poblacional.

Otra necesidad importante para el país es preservar su posición cimera en el desarrollo tecnológico a escala mundial. Históricamente, Japón ha realizado grandes esfuerzos por fomentarlo. Sin embargo, debe señalarse que uno de los mayores potenciales para el desarrollo de la ciencia y la tecnología del país se ubica precisamente en la inserción de la mujer.

El ordenamiento de este trabajo incluirá en un primer momento una breve descripción de la crisis iniciada en 1990 y sus impactos. En un segundo momento se abordará el esfuerzo por fomentar el desarrollo tecnológico y la productividad a lo largo de esos años, así como el intento por incrementar la inserción de la mujer. En el tratamiento de este último tema analizaremos la contribución que debe representar para el crecimiento del país. El abordaje de estas cuestiones se efectuará considerando los esfuerzos a partir de los 2000, con especial énfasis en la actual estrategia de crecimiento. A continuación, se evaluarán los contenidos de la NED, con especial énfasis en las medidas dirigidas a la inserción de la mujer y sus perspectivas de éxito. También se considerarán algunas políticas que podrían contribuir a aliviar el problema.

La crisis interna y sus impactos

Desde mediados de la década del 60, Japón experimentó una expansión económica que despertó el asombro y admiración del mundo. Algunas políticas implementadas para alcanzar ese objetivo implicaron una marcada intervención estatal en la economía. Se garantizó, prácticamente, pleno empleo para toda la fuerza laboral y el gobierno invirtió notablemente en obras de infraestructura para apoyar los procesos económicos.

Japón devino así una potencia económica global, con un sector exportador poderoso y un nivel de vida muy elevado al punto que a fines de la década del 80 se comenzó a presagiar que podría desplazar a Estados Unidos como principal potencia global. De hecho, en esos años ambos países se enfrascaron en una solapada disputa en la que este último, preocupado por lo que se presentó como una avalancha de productos japoneses, demandaba que Japón abriera su mercado interno, el cual estaba fuertemente protegido al punto de que el nivel de inversión extranjera en la nación asiática, en relación con su economía, resulta extremadamente bajo.

Sin embargo, de un modo bastante súbito, el ímpetu del país se trastocó en profundo estancamiento. Como elemento catalizador pueden citarse las consecuencias del Acuerdo Plaza de 1985. Ese pacto fue producto de la presión ejercida por Estados Unidos sobre Europa y Japón para que apreciaran sus monedas. Para ello la potencia asiática comenzó a elevar paulatinamente la tasa de interés (el precio del dinero) que en aquel entonces era muy bajo.

La facilidad de obtener dinero barato había sido aprovechada, con anterioridad, por inversores que iniciaron fuertes procesos de especulación financiera. Sin embargo, el aumento del interés, como era de esperar, produjo el estallido de la burbuja bursátil.

La crisis no pudo ser más violenta e impactó en toda la sociedad. Desde la economía real, los mercados financieros, hasta el modo de ver la vida los japoneses. El crecimiento de la economía fue casi nulo y ello implicó que Japón viera significativamente erosionada su aún privilegiada posición como economía exportadora y potencia económica mundial. Incluso, China en el 2010 desplazó a Japón como segunda economía global, un acontecimiento que se esperaba, pero no tan rápido. Este representó un “golpe psicológico” de significativa envergadura para Japón, ya que la rivalidad entre ambas potencias es milenaria y comparten la misma área geográfica de influencia, entre otros factores.

Dentro de los principales temas del debate sobre la problemática japonesa figura el estado actual de la investigación y el desarrollo, así como la generación de tecnologías de punta en el país. Claro está que el nivel es elevadísimo y la pregunta más bien se enfoca en el sentido de si Japón está perdiendo liderazgo en este importante aspecto. Lo primero que debemos considerar es la calidad de la enseñanza universitaria.

Stiglitz (2013) señala que el nivel académico de los japoneses es cimeros a nivel global, pero advierte que el insuficiente dominio del inglés por parte del personal técnico de ese país constituye una importante desventaja en la inserción del país en el mercado global. Incluso, algunos trabajos reflejan una situación más adversa y refieren que los universitarios japoneses son menos interesados por el estudio que los chinos y las universidades más prestigiosas del país han presentado serias deficiencias académicas por parte de estudiantes e, incluso, profesores (Clark, 2010).

Sería exagerado señalar que esta situación reviste connotaciones dramáticas en el país; pero lo cierto es que comienza a preocupar a amplios sectores políticos y académicos. Los temores se deben a que esa tendencia rompe con los valores más ancestrales del esfuerzo y amor al trabajo que caracteriza a Japón.

Algo que debería considerarse es que el decreciente interés por el estudio no es gratuito y la realidad es que las oportunidades de empleo para jóvenes no son amplias. Por ejemplo, en la primavera del 2010, apenas 68,8% de los egresados universitarios encontró empleo, según un sondeo conducido por los

ministerios de trabajo y educación a fines de ese año. Ese valor representa un mínimo desde el comienzo de esa pesquisa en 1996, cuando desmejoró en 4,3 puntos porcentuales el resultado del año anterior (*The Japan Times*, 2011).

Este fenómeno resulta extremadamente contraproducente para Japón. La mayoría de los logros del país se alcanzaron gracias a un acelerado desarrollo tecnológico que lo colocó en la avanzada global, lo cual hizo posible el gran prestigio de los productos japoneses. Sin embargo, este reciente empeoramiento del nivel académico de algunas universidades se combina con la tendencia al desarrollo técnico productivo de Asia desde la década del 80.

El área geográfica ha presentado resultados tan positivos que países como China, Corea del Sur y la India han emergido como importantes poderes regionales y globales (son miembros del Grupo de los 20). Lo más importante es que la OECD (2014) pronostica que el balance económico global se continuará desplazando al grupo de países fuera de ese bloque, con Asia en la avanzada. Así las cosas, Japón está abocado a un redoblado esfuerzo tecnológico ante la amenaza de sucumbir a la feroz competencia en su entorno geográfico.

Producto de la crisis y estas tendencias, el país ha cedido importantes espacios en materia de competitividad, al punto que pasó de ser el líder global en 1990 al escaño 27 en el 2008.

No obstante, no todo es adverso para Japón. Una de las principales desventajas que había confrontado el país en su competencia económica en el entorno asiático ha sido el alto costo de su mano de obra y otros factores productivos, pero esa brecha se está cerrando en virtud de que, por ejemplo, la mano de obra y el costo de los inmuebles se ha encarecido en varios países asiáticos. Esto se combina con que el país aún se sitúa en la tercera mejor posición en el componente tecnológico de la balanza de pagos, lo cual está representado por la exportación de productos, así como beneficios asociados a patentes y servicios tecnológicos. (Sakuma, 2013).

En adición, no todos los sectores productivos del país presentan problemas en cuanto a su competitividad. En el caso del sector industrial esta línea se presenta muy elevada y los problemas se concentran en la agricultura y los servicios. Kumagai, Hashimoto, Saito, & Kugo, (2013) atribuyen el retraso de estas últimas a una baja relación capital/trabajo, principalmente en las inversiones relacionadas con la ciencia y la tecnología.

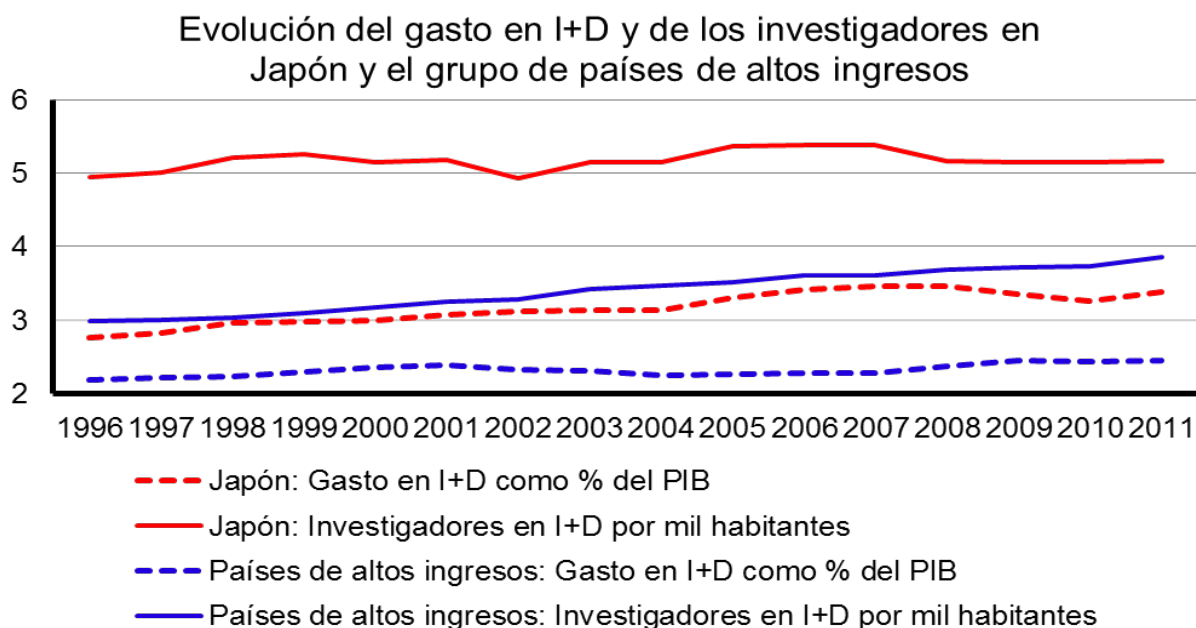
Por último, la cuestión de la competitividad tiene como agravante el incremento de los niveles de envejecimiento poblacional. Actualmente el país es el de mayor tasa de dependencia de los mayores de 64 años y se mantendrá en esa posición hasta 2050 según las previsiones medias de la tasa de fertilidad de las Naciones Unidas (United Nations, 2012). Esto provoca que cada vez menos jóvenes deban generar bienes y servicios para jubilados y otros ciudadanos que no trabajan. Si una parte de la juventud no contribuye a este esfuerzo, la situación del país empeoraría mucho más.

Políticas anticrisis relacionadas con el esfuerzo tecnológico y la inserción de la mujer.

A lo largo de décadas, las autoridades japonesas promovieron el desarrollo de la ciencia y la tecnología como uno de los principales pilares del desarrollo del país. En consecuencia se destinaron crecientes recursos a estas ramas. En las etapas iniciales, fueron enviados miles de jóvenes japoneses a Estados Unidos para asimilar conocimiento y tecnología. Esta política fue complementada por una amplia creación de universidades e institutos de investigación. También fue muy importante el fomento de los procesos de ingeniería inversa y se introdujeron barreras a la importación de productos elaborados, como los automóviles.

También se estimuló la cooperación entre empresas por encima de la competencia (como sucede en Occidente). Esto tuvo como principal garante la agrupación de empresas bajo una empresa o banco en lo que se conoce como *keiretsu*. Esa articulación permitió a las entidades planificar a largo plazo la innovación. Asimismo, varios de estos conglomerados crearon centros de investigación científica, lo que complementó el esfuerzo público en esta materia. Otro importante elemento fue la generalización del Toyotismo como modo de organización de la producción al hacer más flexibles los procesos productivos, y favorecer con ello la calidad de los productos y reducir el costo de almacenaje.

Pasando a otro tema, a pesar de la crisis, no se puede aseverar que los recursos destinados a la ciencia y la tecnología fuesen fuertemente afectados. En el gráfico se puede apreciar cómo el gasto japonés fue más dinámico que el del resto de las naciones de altos ingresos.



Fuente: Elaborado con datos del Banco Mundial, 2014.

Y aquí radica un importante elemento para resaltar, las últimas estrategias y reformas apuestan fuertemente por la tecnología aun cuando sus indicadores de esfuerzo ya son cimeros a nivel global (cuarto lugar mundial en gasto sobre PIB, según datos del Banco Mundial).

En el nuevo milenio, el primer ministro Junichiro Koizumi inició una reforma donde la tecnología fue tomada muy en cuenta. En este sentido es importante destacar que la necesidad de mejorar la ciencia y la tecnología en el mundo actual es indiscutible como elemento esencial del progreso de los países. Sin embargo, en aquel momento existía una necesidad imperiosa, la masificación de Internet como herramienta incuestionable para el acceso, interacción y difusión del conocimiento.

Es así que esa reforma se propuso proporcionar un amplio acceso a la red de redes y una de las medidas consistió en aumentar la disponibilidad de computadoras, incluso en los primeros niveles de enseñanza. Se pretendía el incremento de la banda ancha entre el 2001 y el 2005 (Cabinet Office, 2002). Igualmente, se decidió una reforma en la enseñanza universitaria en la que aumentaron los vínculos con las empresas para favorecer los procesos de I+D y se pretendió fomentar la entrada de Inversiones extranjeras directas (IED) en sectores de alta tecnología. Otras medidas estaban orientadas a destinar determinado gasto público para esos fines, así como rebajas de impuestos para firmas que empleen recursos a la I+D. Otras medidas estaban dirigidas a acelerar los procesos de concesión de patentes (Koizumi, 2003). Se consideraba también que la privatización de escuelas y empresas podría contribuir. Lógicamente, esta reforma era liberalizadora y por ende, constituía un retroceso en la línea histórica de un país de tan alta protección social.

Con posterioridad, una estrategia de crecimiento muy conocida fue la del PDJ. Sin embargo, en varios aspectos, esta apuntaba a temas abordados en propuestas anteriores. Por ejemplo, un área de actuación importante era la reforma de los institutos de investigación y se apelaba a incrementar el empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En adición, se apostaba por aumentar el gasto en educación. Para el sector empresarial se pretendía rebajar los impuestos en el afán de equipararlos a los de otros países desarrollados, lo cual dejaría mayores recursos a las empresas para invertir y elaborar planes de I+D. Todas estas medidas tenían un fuerte punto de contacto con el espíritu de la reforma de Koizumi.

Esta similitud no es en sí negativa porque las cuestiones anteriores son de prioridad para la mayoría de las naciones que traten de crecer y desarrollarse. El problema estriba en que ya la reforma anterior había alcanzado un significativo nivel de cumplimiento de varios de esos objetivos, por lo que el beneficio agregado de avanzar en esa dirección iba a resultar decreciente. Por supuesto, no se está restando importancia a esas cuestiones, lo que se quiere enfatizar es que persistir en esas políticas no habría garantizado un beneficio agregado significativo para Japón al punto de colocarlo en ventaja con sus competidores. Estas medidas más bien, contribuirían a que el país no continuara cediendo espacios.

Debe reconocerse que esta estrategia de desarrollo también incluía nuevos enfoques, como el incremento de la inserción de estudiantes extranjeros en universidades japonesas hasta un total de 300 000 en el 2020 y garantizar el pleno empleo a los doctores en ciencias. Estas eran medidas bastante diferentes a las pretéritas. También había una clara referencia a la necesidad de incrementar la inserción de la mujer al trabajo al punto de que su tasa de participación laboral alcanzase hasta el 73% en el 2020, para lo cual se incrementarían los círculos infantiles y se fortalecerían los servicios de cuidados al adulto mayor. Incluso, se promocionaba la importancia de alcanzar una sociedad de igualdad de género. Otro tema importante era el fomento de los estudios universitarios en los trabajadores. En los niveles inferiores de formación se perseguía mejorar la calidad de los maestros en la enseñanza elemental y secundaria. Por último, se explicitaba una meta de alcanzar un gasto en I+D de más de 4% el PIB en el 2020 (METI, 2010).

Aunque la reforma de Koizumi incluía el tema de la inserción de la mujer a la sociedad, cuando se contaba con un tratamiento del tema en grupos de trabajo⁶², las metas y políticas concretas estuvieron bastante ausentes. En realidad la relevancia del tema de género fue mucho mejor abordada por el proyecto del PDJ.

Es importante destacar que a pesar de estas reformas, los resultados no fueron los esperados en términos de crecimiento económico. En defensa del esfuerzo del PDJ puede señalarse que ese partido tuvo una efímera permanencia en el poder y su estrategia fue, en un alto grado, desechada por Abe.

No obstante, aun teniendo esto en cuenta, el fracaso de ambos esfuerzos motivan asombro cuando se constata que varias de las políticas fueron realmente implementadas y alcanzaron resultados concretos. El primero de ellos es el mencionado incremento del gasto en I+D, pero también el país alcanzó una cobertura casi plena de Internet, con una de las mejores conexiones del mundo. El vínculo entre las empresas y las universidades floreció, reportándose más de 500 nuevas asociaciones que involucraban más de 7 000 proyectos según un discurso del primer ministro Koizumi (Koizumi, 2003).

Entre los determinantes del pobre nexo entre el gran adelanto tecnológico y el crecimiento del país está que Japón se encuentra enclavado en la región donde más intensa es la competencia en la actualidad y donde con mayor celeridad se está produciendo el desarrollo tecnológico. Países como China, la República de Corea y Taiwán ya son competidores de peso para Japón. Recientemente, China superó a Estados Unidos y Japón como mayor fabricante de autos del mundo y su cantidad de patentes y de científicos no cesa de crecer.

Un tema importantísimo es que la apropiación de la tecnología es más fácil que crearla. Los procesos de ingeniería inversa aplicados por Japón décadas atrás, están siendo practicados —de otro modo por supuesto—, por otros

⁶² Incluso, contó en su gabinete con cinco mujeres en algún momento.

competidores con gran éxito. Aunque la tecnología es protegida por patentes, la realidad es que por férreas que sean las disposiciones, siempre son vulnerables (*The Japan Times*, 2010). Incluso, cuando a una tecnología desarrollada por un competidor se le introducen mejoras importantes, se hace más complejo ganar litigios o acciones legales, ya que es evidente que el nuevo producto no es propiamente una copia.

Por ejemplo, varias compañías japonesas que producían ferrocarriles en China, han denunciado que el gigante asiático ha “plagiado” las locomotoras y equipos ferroviarios nipones. Sin embargo, muchas locomotoras chinas son más rápidas que las japonesas, ya que se les han introducido mejoras tecnológicas. Esta realidad, deja muy mal paradas las denuncias provenientes del archipiélago.

En medio de este adverso panorama asciende al poder, por segunda ocasión, Shinzo Abe y lo hace de un modo muy promisorio. Entre sus ofrecimientos figura una amplia reforma estructural, aunque no suprimió el escepticismo en parte de la población. Uno de los contenidos más publicitados se refiere a la inserción de la mujer y proporcionarle mayores oportunidades. Los documentos oficiales señalan textualmente que es el mayor potencial del país.

Entre las propuestas se reitera la promesa del PDJ de impulsar la participación de la mujer en la fuerza laboral hasta 73% en el 2020 y para lograrlo se propone crear mayores capacidades para el cuidado de niños en edad preescolar. También se impulsará que las empresas sean más abiertas a permitir que las mujeres ocupen puestos importantes. En adición, se promoverá la reinserción laboral de las mujeres que hayan abandonado el trabajo para atender a los hijos y la instrumentación de periodos de reaprendizaje laboral. En el empeño de incrementar la participación de la mujer podrían implementarse subsidios y rebajas impositivas e introducir que las firmas incluyan informaciones sobre el comportamiento de su incorporación en la empresa. Otro tema importante es que se tomarán medidas para impulsar a las mujeres emprendedoras.

En el área investigativa se incluye, explícitamente, el apoyo a la mujer investigadora, así como la promoción del desarrollo científico en las áreas más promisorias. También se busca reformar las universidades y los centros de investigación para que ganen en eficiencia, incrementar el gasto en I+D (tanto por el gobierno como por las empresas). Parte de las medidas están orientadas a lograr que los resultados investigativos sean realmente implementados en los procesos productivos. También se incluye la creación de programas para apoyar la I+D. En este cuerpo se retoma la meta de alcanzar un 4% del PIB en gasto en I+D (Kantei, 2013 y Kantei, 2013a). Como se puede apreciar, el espíritu de la actual estrategia es relativamente similar a las anteriores en el área de la ciencia y la tecnología.

Por tanto, en este aspecto, los resultados, nuevamente, podrían no ser los esperados en virtud de la mencionada competencia en Asia, así como de la rápida asimilación de los frutos del progreso técnico de Japón por parte de sus

competidores, y de que ya el país destina voluminosos esfuerzos a ese objetivo, por ejemplo.

Sin embargo, esta vez los resultados podrían ser mayores si realmente se adoptan las medidas necesarias para incorporar a la mujer, en general, pero en particular, las investigadoras. Se hace énfasis en la necesidad de que se implementen las políticas porque las dos iniciativas de reforma antes analizadas no llegaron a poner en práctica todos sus contenidos.

¿Por qué sería tan importante específicamente la incorporación de la mujer?

Antes de dar respuesta a esta pregunta es importante señalar que no solo el actual Gobierno, sino además, numerosos estudios académicos resaltan la importancia de la incorporación de la mujer para alcanzar el crecimiento del país. Lo primero es analizar la siguiente tabla, la cual refleja cuán aguda es la diferencia de participación laboral entre uno y otro sexo en Japón. Nótese que el país presenta una peor situación que países mucho más atrasados como China y Vietnam.

Tabla 1. Tasa de participación por sexo en países seleccionados (2012).

	Mujeres	Hombres	Diferencia
India	30,3	83,5	53,2
Filipinas	52,6	81,4	28,8
Corea del Sur	55,1	76,0	20,9
Japón	63,6	84,4	20,8
Italia	53,4	73,9	20,5
China	70,0	83,6	13,6
España	68,1	80,5	12,4
Reino Unido	70,0	81,9	11,9
Suiza	77,2	88,6	11,4
Estados Unidos	66,5	77,5	11,0
Alemania	72,0	82,7	10,7
Francia	66,4	75,1	8,7
Canadá	74,2	81,6	7,4
Vietnam	78,6	85,2	6,6
Suecia	77,6	82,3	4,7
Finlandia	73,2	77,1	3,9

Fuente: Elaborado con datos del Banco Mundial, 2014.

En este sentido, es preciso remitirse al Global Gender Gap 2014, que sitúa a Japón en el puesto 104, en peor situación que muchos países subdesarrollados con una larga tradición de discriminación de la mujer. Es importante destacar que los problemas se centran en temas laborales, ya que Japón se ubica en el puesto 83 en disparidad de la tasa de participación laboral, 99 en inequidad en el ingreso, 112 en presencia de mujeres legisladoras, que ocupen altos cargos

de gobierno o en empresas; y 78 en mujeres profesionales y técnicas (WEF, 2014).

En ese sentido, Steinberg & Nakane (2012) estimaron que si Japón alcanza una tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral similar al promedio del Grupo de los 7 países más industrializados, el país añadiría 0,2 puntos porcentuales a su crecimiento. De producirse una incorporación mayor hasta alcanzar el nivel de los países nórdicos, ya el impacto sería de 0,4 puntos porcentuales.

Una panorámica más contrastante sobre este problema lo brinda un Instituto asociado a Keindaren (el principal gremio empresarial del país). El estudio señaló que con una población decreciente, Japón podría no ser una nación desarrollada en 2050, pero de alcanzarse la tasa de participación femenina en la fuerza laboral que ostenta Suecia, Japón todavía sería la 4ta mayor economía global en 2040 (21st Century Public Policy Institute, 2012).

Ahora bien, estos estudios no se centran en el caso específico de la importancia que podría representar el aprovechamiento del conocimiento de la mujer en ese país. Lo primero es señalar que en los indicadores de educación la situación mejora notablemente. Si bien se ubica a Japón en el puesto 105 en mujeres ingresando a universidades la diferencia es realmente pequeña. Por cada 10 hombres en esa enseñanza, hay nueve mujeres (WEF, 2014).

Incluso, ese indicador mejora notablemente entre los jóvenes, ya que el 59% de las jóvenes tiene estudios universitarios contra el 52% de los varones. No obstante, en el país hay fuertes disparidades en la graduación según la carrera. El 60% de los graduados en salud y educación son mujeres, mientras que solo el 10% de los titulados en ingeniería y computación son féminas (OCDE, 2012).

El problema se vislumbra más al contrastar lo anterior con el dato de que solo el 14% de los investigadores japoneses en el 2011 eran mujeres. Ese era el peor valor entre los 72 países que reportaron la estadística para ese año (Unesco, 2014). Esto implica que Japón estaría entre los países que más desaprovecha la formación de sus profesionales y donde la inequidad de género obstaculiza más el desarrollo tecnológico de la nación.

En países donde la inequidad de género alcanza niveles aberrantes en todos los aspectos en que se pueda medir, estarían menos distantes de la racionalidad que Japón. Por ejemplo, en Uganda solo el 4% de las mujeres poseían enseñanza superior, al tiempo que el 65% sabía leer y escribir (Unesco, 2014). Ese país está dejando de aprovechar un enorme potencial intelectual femenino, pero no ha realizado esfuerzos para formarlo. Esa es la gran diferencia con Japón.

Japón sí ha destinado importantes recursos a formar mujeres y parte de ellos los está desperdiciando. Este es un elemento deficientemente tratado por Japón, en lo cual tienen una clara responsabilidad las autoridades. La amplia inequidad de género en temas laborales no será desterrada con políticas de

incentivos a las empresas, con imposición de informes sobre el tema o por llamados a las empresas.

Suponiendo que Japón alcanzase el promedio de los 72 países referidos (38%). Esto representaría un enorme avance si se compara con la realidad actual (el 14% mencionado) e indiscutiblemente representaría un notable impulso al potencial investigativo del país con un esfuerzo relativamente bajo.

Quizás ese cambio implicaría un efecto de sustitución, es decir, con probabilidad una parte de los hombres que hoy están vinculados a la investigación serían desplazados por mujeres y no toda la incorporación femenina se traduciría en un incremento de los investigadores. Aun considerando este escenario como muy probable, el país saldría muy beneficiado toda vez que de un lado aumentaría en cierta magnitud el total de investigadores y del otro; hombres investigadores con menor talento que mujeres formadas (que se incorporarían), serían desplazados. Esto al final no solo aumentaría la cantidad de personal investigando, sino, lo que es más importante, su calidad.

La actual estrategia de crecimiento ha indicado algunas importantes políticas y una de ella es eliminar la no neutralidad de los impuestos que “penalizan” el trabajo femenino. También realizar esfuerzos para que se equiparen más los salarios. Estos serían pasos en la dirección correcta, pero tomar medidas más radicales en ese sentido representa un elevado riesgo político. Y medidas radicales son las que se precisan. En el pasado se persiguió el objetivo de incrementar la incorporación de la mujer pero los resultados fueron muy pobres. En realidad, no basta con la exigencia actual de que en determinada fecha, un determinado porcentaje de las personas ocupando determinado cargo sean mujeres. Las instituciones de gobierno, e incluso las empresas pueden cumplir formalmente con esos objetivos y mantener sus políticas discriminatorias, principalmente las relacionadas con el salario.

Este tema de la equidad en el salario debe ser realmente situado en un plano prioritario para el país. Una revisión de los documentos oficiales pareciera reflejar un gran interés. Sin embargo, en dos años de gobierno y uno y medio de reformas, no se aprecia un verdadero nivel de urgencia en ese aspecto medular.

Es importante destacar que en muchas sociedades occidentales (Estados Unidos, España e Italia) persisten profundos sentimientos de discriminación hacia la mujer. Sin embargo, la gran diferencia es que la brecha de salarios entre uno y otro sexo no es tan pronunciada como en Japón y, por tanto, una familia (de clase media o baja) para poder satisfacer sus necesidades económicas precisa que todos sus miembros adultos y formados se incorporen al trabajo, vía muy importante para insertar a la mujer al empleo en muchos países. Esto sin dejar de reconocer el importante rol de las políticas sociales, de formación, los debates, la difusión de información al respecto y los cambios en los patrones de comportamiento social.

No creo ocioso retomar la idea de que otras sociedades asiáticas como la china haya presentado similares o peores problemas en ese sentido y en un periodo relativamente corto hayan logrado notables avances. Debe reconocerse que medidas radicales podrían ser extremadamente impopulares en Japón. Pero aunque el costo político en el presente puede ser muy alto e incluso “prácticamente” imposible de asumir; las proyecciones apuntan a que el costo económico futuro será también muy alto y, muy probablemente, también imposible de asumir.

Conclusiones

El largo periodo de bajo crecimiento económico ha sido extremadamente costoso para Japón. A pesar de las numerosas medidas para revertir la situación los resultados han sido modestos. Entre las principales medidas han figurado las asociadas a proporcionar mayores apoyos a los procesos de desarrollo científico- técnico. Sin embargo, en este aspecto el país es uno de los líderes globales, por lo que destinar mayores recursos a ese fin podría generar limitados dividendos en términos marginales. Por supuesto que estas políticas deben promoverse, como garante del liderazgo japonés en esa área y para no continuar cediendo espacios.

Sin embargo, paralelamente, se ha reconocido que la irracional inequidad de género en el empleo es uno de los grandes problemas del país a la vez que constituye una de las principales fuentes de crecimiento. Sin embargo, las dos primeras reformas analizadas no incluían un tratamiento del tema al nivel que se precisaba. La más reciente pareciera ser más clara en ese sentido e incluye medidas muy concretas para tratar de corregir la disparidad en los salarios e incrementar la participación de la mujer. Un tema importante para destacar es el apoyo a la mujer científica, cuando precisamente Japón es uno de los países de peor desempeño en cuanto a equidad de género en este ámbito.

En la incorporación de la mujer científica Japón presenta un enorme potencial toda vez que el nivel de preparación de la mujer es muy elevado, y esto constituye un activo existente, en el que el país ya materializó un gasto, pero hasta el presente ha estado muy subutilizado. Aquí debe añadirse la afectación como ser humano que representa renunciar a un empleo acorde con el conocimiento adquirido. En esta área existe un gran potencial científico para el país y avanzar en este sentido reduciría esta gran desventaja de Japón con respecto a otros competidores donde la mujer científica ha ganado espacios muy superiores.

Sin embargo, para conseguir esto parecieran insuficientes las medidas actuales, tendentes a proporcionar incentivos fiscales, erradicar políticas salariales no neutrales, la obligatoriedad de que las entidades proporcionen información sobre la proyección de sus empleadas y la difusión de estadísticas sobre la temática. Lo que realmente precisa Japón es romper con la disparidad del ingreso de un modo acelerado y mostrar una férrea y sostenida voluntad por lograrlo. Debe tenerse en cuenta que con anterioridad otras iniciativas

incluían medidas tendentes a trastocar el problema y los resultados fueron prácticamente nulos.

Bibliografía

21ST CENTURY PUBLIC POLICY INSTITUTE. (abril de 2012). *Global Japan 2050 Simulations and Strategies*. Obtenido de <http://www.21ppi.org/pdf/thesis/120827.pdf>

CABINET OFFICE. (2002). *Koizumi Structural Reform: Accomplishments and Strategic Roadmap*. Obtenido de <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/english/pamphlet/0209/img/text.pdf>

CLARK, G. (2010). *Saving Japan's universities*. Obtenido de <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/eo20100817gc.html>

KANTEI. (junio de 2013a). *Japan Revitalization Strategy -JAPAN is BACK-*. Obtenido de http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/en_saikou_jpn_hon.pdf

——— (junio de 2013). *Japan Revitalization Strategy: Short- to Mid-term Progress Schedule*. Obtenido de junio: http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/koutei_en.pdf

KOIZUMI, J. (septiembre de 2003). *General Policy Speech by Prime Minister Junichiro Koizumi*. Obtenido de Ministry for Foreign Affairs: <http://www.mofa.go.jp/announce/pm/koizumi/state0926.html>

KUMAGAI, M., HASHIMOTO, M., SAITO, T., & KUGO, S. (marzo de 2013). *Will Abenomics Rehabilitate Japan's Economy?* Obtenido de *Japan's Economic Outlook* no. 176.

METI. (June de 2010). *The New Growth Strategy; Blueprint for Revitalizing Japan*. Obtenido de <http://www.meti.go.jp/english/policy/economy/growth/report20100618.pdf>

NEWSWEEK. (2007). *The Slackers Rise Up*. Obtenido de <http://www.newsweek.com/2007/06/17/the-slackers-rise-up.html>

OCDE. (diciembre de 2012). *Closing the Gender Gap Act Now*. Obtenido de <http://www.oecd.org/gender/Closing%20the%20Gender%20Gap%20-%20Japan%20FINAL.pdf>

——— (julio de 2014). *Shifting Gear: Policy Challenges for the next 50 Years*. Obtenido de OECD Economics Department Policy Notes, no. 24.

Sakuma, K. (marzo de 2013). *Abenomics and the Value of the Yen*. Obtenido de Institute for International Monetary Affairs, Newsletter No. 10.

STEINBERG, C., & NAKANE, M. (octubre de 2012). *Can Women Save Japan?* Obtenido de IMF Working Paper WP/12/248: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12248.pdf>

STIGLITZ, J. (abril de 2013). *The Promise of Abenomics*.

The Japan Times. (enero de 2010). *Japan's narrowing lead*. Obtenido de <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/eo20101116ts.html>

——— (enero de 2011). *Job offers for grads-to-be at record low*, . Obtenido de <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20110119a1.html>

UNESCO. (2014). *Science, technology and innovation*. Obtenido de <http://data.uis.unesco.org/?queryid=64>

UNITED NATIONS. (2012). *World Population Prospects: The 2012 Revision*. Obtenido de File POP/13-A: Old-age dependency ratio 65+/(15-64) by major area, region and country, 1950-2100 (ratio of population 65+ per 100 population 15-64).

WEF. (2014). *The Global Gender Gap Report 2014*. Obtenido de <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/>

9

El pivote asiático desde la perspectiva de China

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

Resumen

Se avizoran cambios profundos en el mapa mundial y muchas son las economías que enfrentan esta etapa crucial de la transformación macroeconómica con el propósito de lograr una mayor integración al mercado internacional. El *Cinturón económico* y la *Ruta marítima de la seda* unirán a Asia Central, Asia Meridional, el Sudeste Asiático y Asia Occidental, lo que permitirá a estas subregiones intercambiar sus productos, complementarse mutuamente, así como establecer y consolidar la cadena de suministro, la industrial y la de valores en Asia, de modo que la cooperación regional en Asia-Pacífico alcance un nivel más alto.

Abstract

Huge changes will shape the world map. Many are the economies that will face a crucial stage of macroeconomic transformations with the purpose of achieving a bigger integration to the international markets. Both the Silk economic belt and the silk marine route will unite Central Asia, Southern Asia, the Southeast Asia and Western Asia, allowing the increase in trade, investments and cooperation among the Asian regions.

Palabras claves: Integración, complementariedad, comercio infraestructura, flujos financieros.

La Cumbre de APEC celebrada en Beijing a finales del 2014 se erigió colofón para la gran actividad diplomática que China ha estado desplegando con el propósito de conformar un proyecto singular de integración para la región asiática. Esta estrategia cuenta con impulso y acciones suficientes que de hecho trascienden las limitaciones y dudas generadas por la teoría del denominado *Pivote Asiático de la Administración Obama*.

El elemento destacable en este contexto es que las autoridades chinas postulan un Asia donde las decisiones globales, de importancia estratégica para los países del área, sean discutidas entre todos los interesados, una región realmente gobernada por los propios asiáticos, por lo cual tanto EE. UU. como su política injerencista pasarían a un segundo plano.

La discusión trivial acerca de la posibilidad real de que tal proyecto se concrete en el tiempo choca con la consolidación de varios procesos de menor escala, pero que van sumando poco a poco intereses al mismo propósito.

La dimensión internacional de la iniciativa sigue siendo la más importante y compleja. Los diplomáticos chinos han generado una multitud de plataformas y mecanismos creados o fortalecidos en años recientes que podrían contribuir a maximizar su impacto: Entre ellos están la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), el Corredor Bangladesh-China-India-Myanmar, el Corredor Económico China-Pakistán, la firma del TLC con Seúl y Tokio, el TLC con los países de Asean, la triangulación económica y militar con Mongolia y Rusia, la Asociación Regional Económica Integral (CRPE), conforman ya una lista de propuestas de integración que ahora se complementan con la propuesta de creación del Área de Libre Comercio para Asia-Pacífico, que debe culminar en el 2025.

La idea sobre “El pivote geográfico de la historia”, data de algo más de un siglo y se atribuye al académico y político Halford J. Mackinder, quien en 1905 presentó esta teoría, estableciendo un eje o pivote sobre el que giran las relaciones de poder internacionales fuertemente condicionadas geográficamente. Para el autor dicho centro se ubicaba en Asia Central y con tal conceptualización produjo una de las teorías más célebres que han regido la política internacional del último siglo y se resume en una frase célebre acerca de que quien controla el corazón del continente (*Heartland- Asia Central*) controla el mundo. (J. Mackinder, 1904)

Muchas han sido las transformaciones socioeconómicas y políticas que ha visto la humanidad en los últimos cien años, empezando precisamente por el concepto que establece un corazón continental que asegure el dominio del mundo. Sin embargo, la teoría del pivote ha regresado de la mano de la globalización.

Aun cuando la historia no respaldó la tesis de Mackinder, ya que la Unión Soviética no logró consolidar su dominio mundial, a pesar de controlar parte de la supuesta área central, esta teoría se ha mantenido influyendo de manera recurrente, tanto en la teoría geopolítica como en las acciones de las potencias mundiales. Tal fue el caso de la Alemania Fascista que adoptó la idea del Área Central en su política expansionista. Otros expertos también argumentan que en el siglo XXI la influencia del pensamiento de Mackinder está presente en el “pivote” que Estados Unidos entreteje en su política exterior para concentrar su atención en el Pacífico, así como en el crecimiento de China y las recurrentes tensiones en el este asiático.

Comentando la política internacional de Barack Obama, Justin Vaïsse, de la Brookings Institution de Washington, ha planteado “El pivote, concebido no solo en el estrecho sentido geográfico como un giro desde Oriente Medio hacia Asia, sino en un sentido más amplio, como un redespliegue de la política exterior estadounidense desde las cuestiones de seguridad y terrorismo hacia las económicas y globales; desde las viejas naciones hacia el mundo emergente, o incluso, desde el unilateralismo hacia la cooperación, no es ni

más ni menos que un cambio de actitud hacia el mundo, una reformulación y una actualización del liderazgo de Estados Unidos” (elpais.com, 2012)

Desde la perspectiva china, el incremento de sus influencias en el “corazón del continente” y en la región Asia-Pacífico pudiera consolidar el papel de *hegemón*, que desde inicios de siglo ha sido ya otorgado a este país por muchos expertos, en una coyuntura de crisis internacional especialmente complicada para los *hegemones* tradicionales.

En este contexto no se deben pasar por alto elementos cruciales. En primer lugar, la rapidez de China en su ascenso y la ampliación de vínculos económicos y financieros con los países implicados acentuarían en la contemporaneidad la importancia del “pivote o eje del mundo”. Adicionalmente, tal panorama incrementará las disputas hegemónicas con su rival estratégico, los EE.UU., lo cual añadirá tensiones a las controversias vigentes en ese otro pivote fijado por israelíes y palestinos en la tierra disputada del Medio Oriente Próximo y sobre la cual todavía gira en buena medida la estabilidad del planeta.

«Quién controle Europa del Este dominará el Pivote del Mundo, quien controle el Pivote del Mundo dominará la Isla del Mundo (Europa, Península Arábiga, África y Sudeste Asiático) quien domine la Isla del Mundo dominará el mundo». (ccapitalia.net, 2011)

Si para Mackinder el Pivote del Mundo se ubicaba en Asia Central, para la política exterior de China hoy no solo se considera esta una región crucial para su desarrollo futuro, sino que también se le añade una estrategia que incluye al Asia-Pacífico.

Asia Central puede definirse en la actualidad desde un punto de vista político como la región que comprende los siguientes países: Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán de manera íntegra; y a otros: Federación Rusa, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Afganistán, Irán, Pakistán, Siberia, Cachemira y el Tíbet (China).

Sin dudas, se avizoran cambios profundos en el mapa mundial y muchas son las economías que enfrentan esta etapa crucial de la transformación macroeconómica con el propósito de lograr una mayor integración al mercado internacional. El *Cinturón económico* y la *Ruta marítima de la seda* unirán a Asia Central, Asia Meridional, el Sudeste Asiático y Asia Occidental, lo que permitirá a estas subregiones intercambiar sus productos, complementarse mutuamente, así como establecer y consolidar la cadena de suministro, la industrial y la de valores en Asia, de modo que la cooperación regional en Asia-Pacífico alcance un nivel más alto.

El auge del *Cinturón económico* y la *Ruta marítima de la seda* responde a las necesidades del propio desarrollo de China y de su cooperación con el extranjero, toda vez que estas iniciativas permitirán al país acelerar la transferencia de recursos naturales e industrias entre el Este y el Oeste del país, al tiempo que se podrán aprovechar con mayor eficiencia las ventajas de las regiones central y occidental de China, ricas en recursos naturales y

ubicación geográfica, además de que permitirán explorar las potencialidades de cooperación con los países vecinos.

Ambas propuestas cubren tanto las regiones central y occidental como las costas del Este de China y se enfocan en la estrategia de desarrollo regional, que propone un nuevo tipo de urbanización sostenible y políticas de apertura al exterior, lo cual contribuirá a que China profundice la reforma en todos los ámbitos y que el país siga con su política de apertura al mundo exterior.

El *Cinturón económico* y la *Ruta marítima de la seda* son iniciativas de cooperación económica abiertas e incluyentes. Ambas se basarán en la cooperación económica y los intercambios culturales. Estas iniciativas que heredan la excelente tradición de las antiguas rutas, consistente en la apertura y también absorben el regionalismo abierto de Asia del Este, buscan la cooperación y el desarrollo conjunto.

Las antiguas rutas de la seda tenían como objetivo intercambiar las mercancías, mientras que las nuevas constituyen proyectos sistemáticos duraderos que combinarán la coordinación de las políticas, la interconexión de las vías (terrestres, marítimas y aéreas), la facilitación del comercio, la circulación de diferentes monedas y los sentimientos de cercanía, unión y afecto entre distintos pueblos. Estas iniciativas pondrán énfasis en la cooperación práctica y la colaboración en diferentes proyectos y podrán reportar beneficios para los pueblos de los países implicados.

Sin embargo, han de tenerse en cuenta elementos importantes que ubican a estos proyectos en el contexto de la formación de los denominados *megaacuerdos* y su posible relevancia. Si bien por una parte Estados Unidos se esfuerza por consolidar áreas de influencia impulsando simultáneamente proyectos con gran impacto geopolítico y económicos, por un lado la Asociación Transpacífico (ATP) y por otro, el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés), en el entendido que estos mecanismos captarían las dos terceras partes del comercio global; por la otra, las tres grandes economías de la proyectada *Nueva Ruta de la Seda* conectarían a la hoy segunda economía global, China, a punto de superar a Estados Unidos, Alemania (la primera en Europa y la cuarta a escala global) y Rusia (octava economía global).

Cualquier movimiento en este sentido sin duda acelerará los planes de guerra de Estados Unidos y Gran Bretaña, ya que este axioma inmutable de la geopolítica anglosajona desde sir Halford Mackinder se mantiene: impedir a toda costa una alianza entre Alemania y Rusia en Europa. Sin embargo, hoy China y Alemania están conectadas ya por la red ferroviaria internacional Chongqing-Xinjiang-Europa.

A continuación proponemos brevemente el análisis de los proyectos que ya van conformando un entramado de relaciones comerciales y de inversión de considerable impacto.

La Organización de Cooperación de Shanghai

La Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) es una organización internacional intergubernamental creada el 15 de junio del 2001 por los presidentes de seis países asiáticos: la R. P. China, Rusia, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán. Los antecedentes de dicha organización se hallan en el llamado *Tratado de Cooperación Cuatro más uno*, firmado entre Rusia, Kazajstán, Kirguizistán y Tayikistán más la R. P. China, a finales de la década del 80 cuando estas repúblicas, cuatro de ellas integradas entonces en la Unión Soviética, acordaron disminuir tensiones fronterizas y militares en la zona. Este Tratado forma parte de las llamadas *medidas de construcción de confianza* que continuaron con el Acuerdo chino-soviético de 1991 que solucionó el 98% de las disputas fronterizas entre la Unión Soviética y la R. P. China. (Saiz Álvarez, José Manuel, 2009)

El origen de la actual OCS fue la puesta en marcha el 26 de abril de 1996 por parte de los Shangái-5 (R. P. China, Rusia, Kazajstán, Kirguizistán y Tayikistán) de acuerdos recíprocos destinados a reducir el número de armas en sus territorios tras la finalización de la Guerra Fría (1945-1992), así como la reducción del tráfico de drogas entre los países firmantes, principalmente de opio, y el enfrentamiento a los actos terroristas en la región china de Xinjiang.

Estos cinco países fueron los creadores del llamado *Espíritu de Shanghai*, caracterizado por la confianza mutua, la obtención de ventajas y ayuda conjunta, la igualdad, el respeto a la diversidad cultural y el deseo de un desarrollo conjunto. En conclusión y tal y como se establece en el Tratado Fundacional, el Espíritu de Shanghai será la piedra angular sobre la que se apoyará la actuación de los socios de la OCS durante el siglo XXI. (Saiz Álvarez, José Manuel, 2009)

En los últimos 13 años, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) se ha convertido en un pilar estratégico para la región en el mantenimiento de la seguridad y el desarrollo económico en su conjunto.

Integrada por China, Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, la OCS cubre un área total de 30,2 millones de kilómetros cuadrados, 60% del territorio de Eurasia, con una población combinada de 1 530 millones de personas. De incluirse India, Irán, Mongolia y Paquistán (Naciones Observadoras), la OCS representaría el 50% de la población del mundo. La producción económica total de los miembros de la OCS se ubicaba en torno a los 11 billones de dólares estadounidenses en el 2013. China es actualmente el principal socio comercial de Rusia y Kazajstán, y el segundo de Uzbekistán y Kirguizistán. (spanish.peopledaily.com.cn, 2013a)

La cooperación económica entre los países que la conforman ha impulsado el comercio entre ellos, eliminado barreras comerciales y ha desarrollado proyectos de infraestructura, con lo que se ha conseguido importantes logros en la cooperación económica regional. El crecimiento de la escala de comercio y el establecimiento del mecanismo de cooperación, ha dado lugar a que los Estados miembros también hayan materializado la creación del Consejo

Empresarial y la Asociación Interbancaria, así como una serie de proyectos en los terrenos de energía, tráfico y telecomunicaciones.

En el período analizado, los Estados miembros de la OCS han realizado esfuerzos para implementar un programa multilateral de cooperación económica y comercial a largo plazo y una lista de medidas para impulsar el proyecto de cooperación multilateral 2012-2016, entre otros mecanismos de cooperación acordados. Igualmente se observan progresos en sectores como finanzas, transporte, energía, agricultura, aduanas y transferencia de tecnologías.

Otro de los elementos clave de la OCS ha sido la cooperación de seguridad, tarea esencial desarrollada desde su establecimiento en Shanghai en el 2001, y que se mantiene aún como la máxima atención del bloque y seguirá constituyendo objetivo prioritario en el futuro. La primera Cumbre de la OCS en el 2001 adoptó un tratado sobre la lucha contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo, que resultó ser una acción de gran visión en respuesta a las realidades de la situación de lucha contra el terrorismo en la región. (spanish.peopledaily.com.cn, 2013a)

La propuesta para crear el *Cinturón económico de la Nueva Ruta de la seda* fue anunciada por China en ocasión de celebrarse precisamente la Cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái, (OCS), a mediados de septiembre del 2013, en Bishkek, Kazajstán. En este encuentro participaron los presidentes de los seis países miembros (China y Rusia, Kazajstán, Uzbekistán, Tayikistán y Kirguizistán), donde también estuvieron presentes cinco países observadores (India, Pakistán, Irán, Afganistán y Mongolia), así como tres países que se definen como socios para el diálogo (Bielorrusia, Turquía y Sri Lanka).

Esta organización ha estado ganando interés en los últimos años. Países como Azerbaijón y Vietnam, en ambos extremos de la OCS, han revelado su intención de incorporarse. En Bishkek, la OCS incorporó a sus reuniones, además de los estados miembros, de los observadores y de los *socios de diálogo*, a países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), así como de la Comunidad Económica Eurasiática (CEEAA) y de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC).

En su viaje de septiembre del 2013, Xi Jinping aprovechó para visitar Tayikistán y acordar con Emomali Rakhmon la construcción de un gasoducto que unirá Asia Central y el territorio chino, así como para explorar las posibilidades de colaboración en infraestructura, agricultura y explotación de recursos naturales. La vulnerabilidad de las fronteras, las secuelas de tráfico de drogas y la infiltración de grupos armados, también figuraron en las conversaciones. Tayikistán ha expresado su interés por el establecimiento de mayores vínculos con China.

El presidente chino también visitó Kirguizistán, Uzbekistán y Turkmenistán, o sea, que su visita abarcó a los cinco países de Asia central. La propuesta de la *Nueva Ruta de la seda* ha sido recibida con interés también en Pakistán y Afganistán; además, puede representar un estímulo para la economía de Irán,

y concede notable relevancia estratégica, al tiempo que ofrece una posibilidad de desarrollo a los países que no tienen salida al mar abierto.

La revitalización de la Ruta de la Seda

Aproximadamente desde el año 100 a. d. C., la *Ruta de la Seda* conectó a China con Europa y simultáneamente los comerciantes de seda chinos emprendieron la Ruta de la Seda marítima para transportar seda, cerámica y té a los mercados del extranjero.

La *Ruta de la Seda* que generalmente se conoce desde el punto de vista histórico se identifica con la vía terrestre abierta por el diplomático Zhang Qian en la dinastía Han del Oeste (202 a. de. C.-8), que vinculó los dos imperios más poderosos de aquel tiempo: La dinastía Han y el imperio romano. Esta ruta tenía dos posibles vías: El del Sur salía del Paso del Sol en Dunhuang, pasando por la cordillera Kunlun y los países antiguos Darouzi (ahora Región Autónoma de Xinjiang y la zona noreste de Afganistán), Anxi (ahora Irán), Tiaoshi (ahora la Península Arábiga), y llegaba a Roma; en el Norte. La vía corría por el lado sureño de la cordillera Tianshan, atravesando antiguos países centroasiáticos como Dawan y Kangju, luego doblaba hacia el suroeste para converger con el brazo sur. (CRI, 2014)

Además de estas vías, existían otras menos conocidas que también servían para los intercambios entre China y países de Asia Central y Occidente. Una partía de la provincia de Sichuan, salía del territorio chino por la provincia de Yunnan; cruzaba el Río Irrawaddy, llegaba a Mogaung, Norte de Myanmar; luego, atravesaba el Río Chindwin y entraba en la India; de allí la ruta continuaba a lo largo del Río Ganges hasta Irán (China Radio International (CRI), 2014)

La cuarta vía era la *Ruta marítima de la seda* que iba desde Guangzhou, ciudad porteña del Sur de China, atravesando el Estrecho de Malaca, Sri Lanka, la India, hasta la orilla oriental del continente de África. Los objetos antiguos descubiertos en Somalia y otros países de África Oriental indican que esta ruta marítima de intercambios culturales y económicos se estableció alrededor de la dinastía Song (960-1279). Según registros históricos, el recorrido del viajero italiano Marco Polo a China coincidía en una parte con esta ruta (Cri, 2014).

En 1877, el geógrafo Ferdinand von Richthofen también se referirá a la *Ruta de la seda* para referirse a la gran vía caravanera que se originaba en Xian y llegaba a Constantinopla para unir a China con Europa. Es cierto que aquella *ruta de la seda* nació a iniciativas del oriente, y, más de dos milenios después, otra vez el oriente propone una nueva ruta.

En septiembre del 2013, en un discurso que pronunció en la Universidad Nazarbayev de Kazajstán, el presidente Xi Jinping anunció el plan *Cinturón económico de la ruta de la seda*, como una nueva iniciativa de política exterior destinada a impulsar la cooperación internacional y el desarrollo conjunto en Eurasia. Xi identificó cinco objetivos específicos para guiar estas acciones:

fortalecer la colaboración económica, mejorar las redes de caminos, promover el comercio y la inversión, facilitar la conversión de divisas y fomentar los intercambios entre personas. (Tharoor [Shashi](#), 2014)

Los objetivos de la propuesta presentada por el presidente chino revelan la importancia que para China tiene revitalizar la integración económica y la cooperación entre los países que atraviesa esa vía milenaria y su comunicación con Rusia y Europa, junto al deseo de desarrollar las regiones chinas más occidentales. Con esta propuesta pudiera impulsarse el crecimiento económico de Asia central y del Medio Oriente.

Si bien a lo largo de más de 30 años, el este y el Sur de China han tenido un notable desarrollo, con ejemplos claves como Shanghai y las ciudades del río Perla (Guangdong, Foshán, Shenzhen, Dongguan, y Hong Kong, cinco ciudades que superan hoy, cada una de ellas, los siete millones de habitantes), en esta nueva etapa del desarrollo chino, las autoridades promueven el desarrollo de las regiones occidentales, y, por ello, como parte de su política exterior, el país ha estado dedicando una gran atención al Asia central, zona esta de enormes recursos en hidrocarburos y minerales.

La revitalización de la *Ruta de la Seda* constituye uno de los proyectos más importantes de China. Durante muchos años el bloque del atlantismo representado por EE. UU., Gran Bretaña e Israel, la OTAN y los gobiernos árabes productores de petróleo han imposibilitado la reconstrucción de esta ruta histórica empujando hacia el mar los esfuerzos comerciales de Europa, la India y China.

Xi Jinping presentó en Kazajstán esa iniciativa que prevé crear lo que se ha denominado *Cinturón económico* en la antigua *Ruta de la seda*, dirigida a los países de Asia central, pero también a otros países, idea que pretende articular una gran ruta comercial en un área que atraviesa dieciocho países europeos y asiáticos, que suman casi tres mil millones de personas. Entre las prioridades citadas por el presidente chino se encuentran el auge de sectores como las comunicaciones, el transporte, el comercio y los intercambios tecnológicos. (China Central Television (Cctv), 2014)

Datos publicados revelan que en el 2013, el volumen comercial entre China y los países del cinturón alcanzó 600 mil millones de dólares, lo cual representó un 15 % del comercio exterior chino total. (Cctv, 2014)

Sin duda, uno de los temas principales en los debates actuales es definir exactamente a qué se le llama *cinturón económico de la Ruta de la Seda*. Este es un concepto que todavía no se ha desarrollado completamente y que requerirá mayores investigaciones en el futuro cercano. Sin embargo, llama poderosamente la atención la tensión generada por la propuesta lanzada.

Para impulsar el desarrollo de la *Ruta de la seda*, China pretende la construcción de vías de transporte que unan el océano Pacífico y el mar

Báltico, y que permitan el acceso desde Asia central al golfo Pérsico y al océano Índico, rutas que, impulsarán los intercambios económicos en la zona.

Sin embargo, la apuesta no es sencilla, ya que resultan crecientes las amenazas de terrorismo a lo largo del cinturón. Por una parte, desde el 2013, Xinjiang se ha visto sacudida por una serie de atentados terroristas y la región es ahora el punto más candente en la lucha de China contra el terrorismo. Adicionalmente, China cree también que la crisis siria agrava la inestabilidad de toda la región, y, por ello, Xi Jinping ha planteado la necesidad de mantener las negociaciones y lograr un acuerdo de paz en Ginebra.

Si prospera, la nueva *Ruta de la seda* puede inaugurar un nuevo capítulo en las relaciones entre Europa y Asia, y contribuir con ello al desarrollo de muchos países asiáticos, máxime cuando el tiempo necesario para recorrer el trayecto entre Shanghái o el río de la Perla y Europa es de aproximadamente diez o doce días en conexión ferroviaria, la tercera parte del tiempo necesario para cubrirlo por ruta marítima. La propuesta de Xi Jinping de esa nueva *Ruta de la seda* abre un escenario que puede cambiar la geografía de Asia central y del Oriente Medio, si las tensiones relacionadas con la guerra y la destrucción que han sembrado las agresiones Norteamericanas en la zona ceden el paso a una época de paz, colaboración y desarrollo.

Un mes después de la visita a Kazajstán se dio a conocer la segunda parte de este plan. Ante el parlamento indio, el presidente chino llamó al restablecimiento de las antiguas redes marítimas para crear una *ruta marítima de la seda* a fin de impulsar la conectividad internacional, la investigación ambiental y científica y las actividades vinculadas a la pesca.

Posteriormente, el primer ministro chino, Li Keqiang, reiteró dicho objetivo en la Cumbre del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), y de nuevo en la Cumbre de la Asociación de naciones del Sudeste Asiático. Desde entonces, el establecimiento de la *Ruta de la seda* terrestre y de otra marítima se ha convertido en política oficial de China, respaldada por el Partido Comunista y el Congreso Popular Nacional.

China ha pasado de las declaraciones a los hechos. Los conceptos del *Cinturón económico y de la ruta marítima de la seda* expresados por el presidente de China, Xi Jinping en el 2013, fueron reiterados el primer ministro Li Keqiang durante el foro de Boao celebrado en abril del 2014. (Pueblo en Línea, 2014a)

En junio del 2014 la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR, máximo órgano planificador del país), en colaboración con algunos ministerios, las autoridades chinas iniciaron la preparación de un plan destinado al Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI.

Este plan propone desarrollar tanto las zonas interiores como costeras de China, así como las regiones occidentales y centrales menos prósperas. En este contexto se plantea que la transferencia industrial del Este al Oeste

estrechará la brecha de desarrollo regional y fomentará nuevas zonas de crecimiento ante la ralentización económica que presenta China en la actualidad. (Pueblo en Línea, 2014a)

En la Cumbre de APEC celebrada en Beijing en noviembre del 2014, China habilitó un fondo especial de 40 000 millones de dólares para su dinamización, que incluye también apoyo para impulsar la dimensión marítima (Ver Anexo I). Inicialmente se trabajará en la creación de una red de trenes de alta velocidad, puertos, ductos de gas y petróleo, cables de fibra óptica y telecomunicaciones que empresas chinas ya están construyendo para conectar a China con Rusia, Irán, Turquía y el océano Índico, y que llegue a las principales ciudades comerciales europeas, como Berlín, Rotterdam, Duisburgo y Venecia. (Zibechi Raúl, 2014)

Ya China y Alemania están conectadas por la red ferroviaria internacional Chongqing-Xinjiang-Europa, la red ferroviaria «Yu Nueva Europa», se convirtió en una importante ruta de comercio del mundo al conectar la relevante metrópoli suroccidental de Chongqing (China) con Duisburgo, el mayor puerto interno del mundo en la región siderúrgica y comercial del Ruhr, además de ser la encrucijada de transporte y logística de Europa, que entró en operación en 2011. Esta red ha reducido el tiempo de 5 semanas de transporte marítimo a sólo 2 semanas. A estos avances les siguió la conexión ferroviaria de carga entre Chengdu (capital de Sechuan) y Lodz (Polonia) que atraviesa Kazajstán, Rusia y Bielorrusia, con aproximadamente 12 días de transportación (Jalife-Rahme Alfredo, 2014)

El 18 de noviembre del 2014 China lanzó un primer servicio regular de trenes de carga que conecta la ciudad de Yiwu, una ciudad costera de la provincia de Zhejiang ubicada en la costa oriental, con gran desarrollo comercial y la ciudad de Madrid, marcando el comienzo del tránsito a través de la *Ruta de la Seda*. El tren viajará más de 13 052 kilómetros, entrará en Kazajstán a través de Alashankou en la región autónoma de Xinjiang, cruzará Rusia, Bielorrusia, Polonia, Alemania, Francia, antes de llegar a su destino final en España. (spanish.china.org.cn, 2014)

La Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI

Hace más de 600 años, el diplomático de la dinastía Ming, el legendario Almirante Zheng He, realizó siete viajes hacia Occidente por una vía conocida como *la ruta de la seda marítima*. Usada por primera vez en las dinastías Han (25-220 D.C.) y Qin, la vía marítima conectaba los puertos del Sur de China con el sudeste de Asia, India, Arabia y África. Seda, porcelana, té y especias pasaron de Guangzhou, el punto de partida, a los países del Golfo. (spanish.peopleedaily.com.cn. 2013b)

Ahora, China propone reeditar esta vía marítima con siglos de antigüedad y convertirla en la *Ruta marítima de la seda* del siglo XXI. Esta iniciativa está encaminada a impulsar la integración regional y tiene como objetivo interconectar varias economías del Sudeste asiático, Sur de Asia, Asia Central, África e, idealmente, América Latina.

Esta propuesta beneficiaría en primer lugar a las naciones del sudeste de Asia: "China y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) consideran la cooperación económica como una prioridad, por lo que es necesario construir la Ruta de la Seda Marítima con el fin de impulsar la cooperación económica, particularmente en las áreas de comercio, inversión y turismo", destacó Kao Kim Hourn, ministro adjunto del Primer Ministro de Camboya, Hun Sen, a los reporteros al regresar de la XI Expo Asean-China en la ciudad china de Nanning. (spanish.mofcom.gov.cn, 2014)

La primera exposición internacional para la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI se celebró en junio del 2014 en la provincia de Guangdong. Visitantes de 42 países acudieron en busca de nuevas oportunidades. (español.cntv.cn, 2014)

El Corredor Bangladesh-China-India-Myanmar

China y la India propusieron construir un corredor económico que vaya a través de Myanmar y Bangladesh para conectar las dos principales economías de Asia, con el propósito de fortalecer la cooperación en el desarrollo de las zonas industriales y en los proyectos en infraestructura pública. (larouchista.com, 2013)

La propuesta del corredor económico China-India-Myanmar-Bangladesh crearía un vínculo económico innovador entre el Este y el Sur de Asia, lo que podría generar una enorme demanda para China e India y fortalecería sus desempeños económicos. Adicionalmente, el fortalecimiento de las dos mayores economías emergentes, que han impulsado su desarrollo sobre bases como la industrialización y la urbanización, pueden influir en la rápida expansión de los países del Brics.

El desarrollo que puede promover esta propuesta, no solo creará un importante medio para reducir las tensiones entre India y China, y entre los grupos étnicos y religiosos en Bangladesh y Myanmar, sino que romperá la importancia geoestratégica del "cuello de botella" que se produce en Singapur y a través del cual es posible controlar el comercio en el Este de Asia.

China e India se comprometieron en marzo del 2014 a fortalecer su asociación estratégica y cooperación en áreas como urbanización, ferrocarriles y energía. El compromiso fue alcanzado en una reunión entre el primer ministro de China, Li Keqiang, y el vicepresidente de la Comisión de Planificación de la India, Montek Singh Ahluwalia, quien visitó China para asistir al tercer Diálogo Económico Estratégico entre China y la India. (www.prensa.com, 2014)

Li también pidió a los dos países combinar la tecnología y la ventaja de costos de trenes de alta velocidad y los sectores de energía de China con la demanda de mercado de la India, promover en conjunto la construcción del corredor económico Bangladesh-India-China-Myanmar e impulsar la intercomunicación y la integración regionales. (www.prensa.com, 2014)

El corredor económico China-Pakistán

El corredor China-Pakistán fue propuesto en un acuerdo entre los dos países alcanzado durante la visita del primer ministro de China, Li Keqiang a Pakistán en mayo del 2013. El proyecto por valor de 32 000 millones de dólares, conectará a Kashgar, en la región autónoma uygur de Xinjiang de China, con el puerto suroccidental paquistaní de Gwadar. Las inversiones se realizarán en construcción de carreteras, ferrocarriles, oleoductos y gasoductos, finalmente ofrecerá a China la posibilidad de utilizar este importante puerto en el océano Índico. (spanish.peopledaily.com.cn, 2014a)

Una vez terminada la construcción, el corredor será el principal punto del comercio entre China, Oriente Medio y África. A principios del 2014, también se acordó el plan de construcción de un aeropuerto en Gwadar, así como el tendido de cables de fibra óptica entre la frontera china y la ciudad pakistaní de Rawalpindi.

En abril del 2014 Li Keqiang, destacó que China está dispuesta a trabajar con Pakistán para completar un plan a largo plazo para fines de este año destinado a construir un corredor económico bilateral. En una reunión con el primer ministro de Pakistán, Muhammad Nawaz Sharif, al margen de la conferencia anual del Foro de Boao para Asia, Li declaró que los dos países acordaron convertir la construcción del corredor en el foro de la cooperación práctica bilateral y que el consenso es favorable para establecer entre China y Pakistán una "comunidad de destino compartido" .(spanish.peopledaily.com.cn, 2014a)

China también ofrecerá apoyo financiero para la construcción del corredor. A Beijing también le interesa fortalecer la cooperación con Pakistán en el combate del terrorismo, y espera que Pakistán proporcione seguridad a las organizaciones y personal chinos en Pakistán, Sharif indicó que Pakistán se enfocará en la promoción de la construcción del corredor y que no escatimará esfuerzos para salvaguardar la seguridad de las personas y organizaciones chinas en Pakistán. (spanish.peopledaily.com.cn, 2014a)

El Tratado de libre comercio entre China y Corea del Sur

Este tratado de libre comercio (TLC) es uno de los mayores tratados que ha firmado Seúl y constituye uno de los acuerdos de libre comercio de mayor nivel para China.

En opinión de las autoridades coreanas, China ya es el principal socio comercial de Corea del Sur, yz que el comercio con este país representó alrededor del 26,1% del total de las exportaciones surcoreanas durante el 2013, año durante el cual, el comercio bilateral alcanzó los 228,8 mil millones de dólares, lo que supuso el 21,3% del comercio total surcoreano. (world.kbs.co.kr, 2014)

Corea del Sur y China suscribieron este Tratado de Libre Comercio bilateral a tan solo 30 meses del inicio de las negociaciones. De esta manera, Corea del Sur ya ha logrado firmar este tipo de acuerdo con las tres principales potencias

económicas en la actualidad: Estados Unidos, la Unión Europea y ahora, China.

El plan de ambos gobiernos era concluir la discusión de otros detalles adicionales relativos al citado pacto, para lograr la firma oficial del tratado por parte de los respectivos ministros de Comercio a principios del 2015 y hacer que entre en vigor este mismo año, una vez finalizada la aprobación parlamentaria.

El TLC bilateral abarca 22 industrias y por primera vez, China incluyó el sector financiero, las telecomunicaciones y las transacciones electrónicas en este acuerdo firmado con Corea del Sur. En cuanto a los productos, más del 90% gozarán de la apertura del mercado y sus aranceles serán eliminados en un plazo de 20 años. En concreto, se eliminarán inmediatamente los aranceles a un 44% de los productos chinos y a un 52% de los coreanos. Asimismo, la industria automotriz y el arroz fueron excluidos de este pacto comercial y acordaron no incluirlos tampoco en futuras negociaciones adicionales, dada su sensibilidad a los respectivos mercados. (world.kbs.co.kr, 2014)

El TLC con China es el décimo tercero que firma Corea del Sur. Con esta suscripción, Corea del Sur ha logrado establecer acuerdos de este tipo con 11 de las principales 14 potencias económicas, con excepción de Japón, Rusia y Brasil. Según el Instituto Coreano sobre Política Económica Internacional, pasados 5 años tras la puesta en marcha del TLC bilateral, el PIB real de Corea del Sur incrementará entre el 0,95% y el 1,25%, y después de 10 años, podría ascender hasta el 3,04%. (world.kbs.co.kr, 2014)

Tratado de libre comercio de China con los países de Asean

La Asean representa un mercado de unos 600 millones de personas, con un PIB combinado de alrededor de 1.8 billones de dólares. Si se considerara como un solo país, en términos económicos sería el noveno más grande del mundo. Efectivamente, este es un bloque comercial situado entre China e India, la Asean pudiera ser caracterizado como el tercer dragón asiático en términos de su desarrollo como economía emergente. ([China Briefing](#), 2013)

La Asean ⁶³ ha consolidado su integración regional en la misma medida que ha firmado importantes acuerdos comerciales con países del mismo continente

⁶³ La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean por sus siglas en inglés) surge de la firma de la Declaración de Bangkok por parte de los 5 países (Indonesia, Filipinas, Malasia, Taiwán y Singapur) el 8 de agosto de 1967. Esta iniciativa, surgida en Asia, se caracterizó por tener raíces culturales muy profundas, y una gran disciplina en cuestión de cumplimiento de acuerdos y plazos. Después de la declaración de Bangkok (1967), la integración ha ido avanzando. Se han adherido diferentes países a la Asean (Brunei Darussalam, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya). Se han firmado pactos de paz (Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático). También se firmaron acuerdos comerciales (Acuerdo sobre la Tarifa Preferencial Común) y se aprobaron Planes de acción (Plan de Acción de Hanoi), así como Mecanismos de Cooperación Industrial.

como Japón, Corea del Sur y China (Asean+3) con el propósito de ampliar más sus mercados y aprovechar la cercanía geográfica con estas tres fuertes economías. Sin embargo, el acuerdo comercial que más ha ido tomando fuerza es el firmado con China.

Ha influido en este proceso el papel de China en el comercio internacional. En noviembre del 2002, en la 10ª Cumbre de la Asean en Vientiane, República Democrática Popular de Laos, los Ministros de Economía de la Asean y China firmaron el Acuerdo sobre el Comercio de Mercancías (TIG) dentro del Marco sobre Cooperación Económica Global entre la Asean y China.

En Noviembre del 2004 el ministro chino, Wen Jiabao, y los líderes del Asean firmaron el Acuerdo de Comercio de Bienes del Tratado de Libre Comercio entre China y el Asean, el cual entraría en vigor en julio del 2005. En enero del 2007, las dos partes pactaron el Acuerdo de Comercio de Servicios, que empezaría a regir en julio del mismo año. En agosto del 2009 se implementó el Acuerdo de Inversión. El establecimiento del área de libre comercio entre China-Asean realza las estrechas relaciones económicas entre ambas partes, e incluso contribuye al desarrollo económico de Asia y del mundo. No todos los países miembros de la ASEAN están totalmente integrados al TLC, ya que necesitan tiempo para adaptarse. En consecuencia, Cambodia, Laos, Myanmar y Vietnam se añadirán más tarde, cuando implementen el Asean TLC en el 2015. En este punto, el 90% de los aranceles entre China-Asean será abolido. (Gómez López, Alejandro, 2012)

Con este acuerdo surgió una región económica con 1.7 mil millones de consumidores, un Producto Interno Bruto (PIB) regional de aproximadamente 2 billones de dólares y un comercio total estimado de 1.23 billones de dólares. Esto lo convirtió, en su momento, en el TLC de mayor tamaño en términos de población. (Gómez López, Alejandro, 2012)

El porcentaje de China en el comercio total de la Asean creció del 2.1% del total en 1994 hasta 7% en el 2003, con lo que llegó a ser el cuarto socio comercial más importante después de la Unión Europea. Actualmente, el comercio de China con Asean se ha incrementado cerca de un 50% desde la entrada en vigor del acuerdo.

Los países miembros de la Asean fueron los más beneficiados con este acuerdo, ya que sus exportaciones hacia China crecieron en el 54.2%. El TLC ayudó a reducir los costos de los productores manufactureros y de los distribuidores chinos, mientras que las tarifas más bajas compensaron por el alza en los salarios y en los costos de producción. (Gómez López, Alejandro, 2012)

La Asean superó a Japón en el 2011 para convertirse en el tercer socio comercial más grande de China, con lo que alcanzó cifras de comercio del orden de los 362,3 mil millones de dólares, solo por detrás de la Unión Europea (567,2 mil millones de dólares) y Estados Unidos (446,6 mil millones de dólares) (China Briefing, 2013)

Las autoridades chinas crearon una oficina de comercio China-ASEAN para elevar el perfil de la Asean en China. En el 2013 China firmó un acuerdo otorgando arancel cero a más de 7 000 productos en el comercio con estos países. Este acuerdo formaba parte del proyecto de preparación para lograr establecer el Área Asean-China de Libre Comercio (Acfta, por sus siglas en inglés).

El Acfta es la mayor zona de libre comercio a nivel mundial en términos de población y la tercera en términos de PIB nominal. El acuerdo de libre comercio reduce los aranceles en 7 881 categorías de productos, o en el 90% de las mercancías importadas, a cero. Esta reducción ya ha entrado en vigor en China y en los seis miembros originales de la Asean: Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Los otros cuatro países- Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam- harán lo mismo en el 2015. (China Briefing, 2013)

Las relaciones comerciales entre China y Asean resultan mutuamente ventajosas. Hoy ya no puede hablarse de China como el país exportador por excelencia de las décadas pasadas y sin embargo, China representa ahora un nuevo e importante mercado de consumo para Asean, mientras que esta es cada vez más importante para los fabricantes de la parte continental de China. Estos vínculos generan numerosas oportunidades para países de Asean como Indonesia, Filipinas, Vietnam y Camboya, donde abunda la mano de obra y que son atractivos para las empresas de la parte continental por su bajo costo de producción.

Los miembros de la Asean se convertirán en el mayor socio comercial de China dentro de los próximos tres años. Durante ese tiempo, el comercio entre China y la Asean se incrementará más rápido que con cualquier otra economía. Esto, gracias a las tarifas cero, las políticas de comercio preferencial y las ventajas geográficas. Se espera que para el 2015 el valor del comercio entre ambas partes llegue a más de 500 billones de dólares. (China Briefing, 2013)

Otras fuentes destacan que para el 2020, el volumen de comercio bilateral anual aumentará hasta un billón de dólares. Así mismo, se espera que la inversión en ambos sentidos alcance los 150 mil millones de dólares en los próximos ocho años. Entre los países miembros de la Asean, Malasia, Singapur y Tailandia lideran el camino. (Alter Bruce, 2014)

China ha anunciado que la estrategia con la Asean hará énfasis en el “comercio equilibrado”. De tomarse Malasia como ejemplo, ambos países han anunciado planes para aumentar significativamente el comercio a través de varias medidas, como el apoyo a parques industriales en otros países que incrementarán el comercio bilateral un 60% hasta los 160 000 millones de dólares en 2017. (Alter Bruce, 2014)

China se erige en el mayor socio comercial de la Asean desde el 2009 y Asean ha sido el tercer socio comercial más importante de China desde el 2011. Según cifras de la Asean, el volumen comercial bilateral alcanzó los 350 500

millones de dólares en el 2013, aproximadamente el 14 % del comercio total de Asean y un incremento anual de 9,7%. (politica-china.org, 2014)

La Asean, por su parte, ha superado a Australia, los EE. UU. y Rusia hasta convertirse en el cuarto mayor destino de inversión en el exterior de China. En el 2012, la inversión de China en las economías de la Asean fue de 4 420 millones de dólares, un 52% más desde el 2012. A finales del 2012, Singapur se había convertido en el destino donde las empresas chinas invirtieron más, seguido de Camboya, Birmania, Indonesia y Laos, según China-Asean Business Council. (Alter Bruce, 2014)

China se ha concentrado en aumentar la inversión directa y la construcción de infraestructura en la región, especialmente en carreteras y alta velocidad. De acuerdo con la estrategia del ferrocarril, las líneas comienzan en la capital de Yunnan, Kunming y conectarán Laos, Vietnam, Camboya, Myanmar, Tailandia, Malasia y Singapur. China dependerá de su posición geoestratégica, que une la región sur de China con sus vecinos de la Asean. Estos lazos económicos más estrechos entre China y Asean fomentarán más oportunidades de inversión para las empresas en ambas regiones. La mayoría de los países miembros ya aprovechan el mercado chino y exportan una gran variedad de bienes, materiales y productos que van desde la agricultura, la electrónica y el sector textil.

Para las empresas chinas, Asean supone una oferta diversificada de recursos naturales, agricultura, electrónica y grandes mercados de consumo y proyectos de infraestructura en rápido desarrollo. Indonesia tiene una abundancia de recursos naturales y la necesidad de ampliar sus infraestructuras de transporte. Malasia tiene oportunidades en proyectos de infraestructuras a gran escala, tales como plantas de energía, trenes, petróleo y gas. Tailandia es un centro de fabricación de automóviles y cuenta con importantes oportunidades en alimentación, energía y comunicaciones.

Los bancos chinos están incrementando el uso del renminbi (yuan chino) entre los países de la Asean mediante la ampliación del ámbito de aplicación de la convertibilidad monetaria y la realización de pruebas *offshore* de la moneda. Singapur registra la tercera mayor cantidad de pago con renminbi (RMB) en Asia (excluyendo Hong Kong y China continental), lo que duplicó el contrato de permuta financiera a 300.00 millones de yuanes firmado en el 2014. Esto pone en relieve la creciente importancia de la región de la Asean para el uso del RMB, que puede dar a la ciudad-estado del sudeste asiático una ventaja en los mercados *offshore* de la región.

La declaración presidencial emitida después de la 17 reunión de líderes entre la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean) y China, destacó la importancia crucial de la integración económica regional y exaltó el proceso emprendido hacia una mayor liberalización comercial, incluyendo el mejoramiento del Área de Libre Comercio Asean-China (Acfta, por sus siglas en inglés). (politica-china.org, 2014)

La Asociación Regional Económica Integral (CRPE)

China se comprometió a negociar para crear un bloque comercial de 16 naciones, conocida como la Asociación Regional Económica Integral (CRPE o (RCEP, por sus siglas en inglés). En la 21ª Cumbre de la Asean en Phnom Penh en 2013, se formalizaron los pasos. El CRPE incluirá los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) más China, India, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, y cuando entre en funcionamiento tendrá el efecto de bajar las barreras comerciales y los derechos arancelarios en toda la región para finales del 2015. (China Briefing, 2013)

Algunos especialistas han destacado que en un inicio solo estaban comprendidos la Asean y otras tres naciones (China, Japón y Corea del Sur), pero la contrapropuesta de Estados Unidos de crear una Asociación TransPacífico (que excluye China) empujó a China a iniciar conversaciones para un acuerdo de más amplio alcance, y uno que incluya a la India. Con el comienzo del CRPE, Asia está a punto de entrar en una nueva era del comercio mutuo y las dinámicas de crecimiento.

La Asean se ha interesado en el avance de las negociaciones sobre la Asociación Económica Regional Integral que se construirá sobre la base de los Acuerdos de Libre Comercio Asean Más Uno, incluyendo al Acfta. En opinión de los países miembros, la CRPE contribuirá en mayor medida a la integración económica y al desarrollo económico a la vez que fortalecerá la cooperación económica entre los países participantes. Los países de Asean acordaron acelerar activamente las negociaciones para este mecanismo en el Este de Asia.

Triangulación económica y militar con Mongolia y Rusia

La triangulación económica y militar con Mongolia y Rusia pudiera ser considerada el corazón del denominado *corredor económico* que vincule China, Mongolia y Rusia. Xi Jinping hizo esta propuesta en Dushambé, en septiembre del 2014 durante una reunión con los presidentes de Rusia, Vladímir Putin, y de Mongolia, Tsakhiagiin Elbegdorj, en el marco de la 14ª Cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghai.

En esta ocasión se destacaron las semejanzas de las estrategias de desarrollo de los tres países, el mandatario chino dijo que Mongolia y Rusia habían respaldado la iniciativa de China de construir un corredor económico a lo largo de la Ruta de la Seda. Es precisamente en este contexto que China, Mongolia y Rusia han estado analizando la posibilidad de construir un nuevo corredor económico trilateral en Asia a lo largo de la histórica Ruta de la Seda. (actualidad.rt.com, 2014)

Los tres países podrían hacer viable esta iniciativa gracias al plan ruso de construcción de un ferrocarril intercontinental y al plan mongol de carreteras de la pradera. De esta forma se fortalecería la interconectividad, se facilitaría el

despacho de aduana y se podría diseñar la construcción de una red eléctrica internacional. (actualidad.rt.com, 2014)

Por su parte, el Presidente Putin también ha destacado las importantes oportunidades de coerción trilateral que ofrece la iniciativa, y añadió que las tres partes debían combinar los planes de desarrollo y establecer una cooperación productiva en las esferas de energía, minería y construcción de la infraestructura de transporte.

El presidente ruso planteó que las tres naciones son "campeones en aplicación de esfuerzos multipolares en garantía de estabilidad y seguridad regional". Por su parte, el presidente de Mongolia ha expresado que su país ve una gran importancia estratégica en la cooperación con China y Rusia. En el curso de la reunión los tres líderes decidieron establecer un mecanismo de consultas para coordinar la cooperación a nivel de vicescandalleres. (actualidad.rt.com, 2014)

Aún y cuando se cree este famoso cinturón económico trilateral, los tres países deben profundizar la cooperación en el marco de la OCS. Sobre este tema, el presidente chino ha declarado que los tres países tienen que salvaguardar juntos las normas básicas que rigen las relaciones internacionales, defender el nuevo concepto de seguridad de confianza mutua, beneficio mutuo, igualdad y colaboración, y promover la solución política de las disputas internacionales y de los temas candentes. (spanish.peopledaily.com.cn, 2014b)

Nuevo Banco de Desarrollo

La contrapartida económica para todas estas estrategias pudiera identificarse en el establecimiento del Nuevo Banco de Desarrollo de conjunto con el resto de los países miembros del grupo Brics (Brasil, Rusia, India y Sudáfrica) y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, instituciones que se beneficiarán sin duda de los enormes excedentes de inversión con que cuentan China y los países señalados.

Adicionalmente, no debe pasarse por alto la existencia en la región del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, así como de otros fondos sectoriales y multilaterales que constituyen en la actualidad fuentes de financiamiento complementario que impulsarían los programas analizados.

Los resultados inmediatos de tales proyectos se observarán en la ampliación de la conectividad regional en la infraestructura, los recursos humanos y tecnológicos, con los cuales se pudiera generar una mayor dinámica de crecimiento económico que impactaría positivamente a escala regional en la solución del problema más grave que enfrentan hoy las economías subdesarrolladas, la ausencia de financiamiento para el desarrollo especialmente, en el contexto de la actual crisis económica global.

El director en China del Banco Asiático de Desarrollo, Hamid L- Sharif ha comentado al respecto que: "Esta región necesita 800 mil millones de dólares estadounidenses anuales y actualmente todos los bancos multilaterales de desarrollo solo proveen el 5% de esa cifra." (español.cntv.cn, 2014)

Con el objetivo expreso de ofrecer financiación a los proyectos de infraestructura que se encuentran en desarrollo en Asia; China y otros 20 países firmaron el memorando para construir un Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (español.cntv.cn, 2014)

Los analistas destacan que pese a su orientación, las operaciones de préstamo, difieren de los actuales planes disponibles en instituciones como el Banco Asiático de desarrollo y el Banco Mundial.

Algunos analistas han destacado las diferencias que tendrá este banco en relación con los existentes en la región, por ejemplo: "Es un banco de inversión, pero es diferente al Banco Asiático de Desarrollo, donde los gobiernos intervienen mucho. La iniciativa actual viene de los gobiernos y es estimulado por el sector privado. El sector público y privado operarían conjuntamente y compartirían los riesgos al igual que las ganancias". (español.cntv.cn, 2014)

El banco iniciaría sus operaciones el próximo año. Los analistas indican que el éxito de la iniciativa dependerá a su vez de la comunicación que se establezca entre el banco y los prestamistas existentes de la región.

Conclusiones

En pleno siglo XXI, la región Asia-Pacífico sigue estando considerada como el motor del crecimiento económico mundial, y asume un papel cada día más determinante en la evolución del gran tablero de las relaciones internacionales. En este contexto, los proyectos chinos vinculados a la construcción del *Cinturón Económico de la Ruta de la Seda* y la *Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI*, se erigen pilares claves para la ampliación del crecimiento económico regional y de su influencia a escala mundial.

Desde el punto de vista interno, estas propuestas tomadas por China se identifican plenamente con el contexto en que se desarrolla la profundización de la reforma y la apertura del país al exterior y la ampliación de la estrategia diplomática con los países del entorno, y simultáneamente constituyen compromisos serios de China para contribuir a la reactivación de Asia en su conjunto y a la política de "lograr el desarrollo armonioso del mundo".

Estos proyectos no pretenden restablecer las rutas antiguas, sino que se adaptan a la modernidad y pretenden impulsar sinergias de esfuerzos entre diversos países e intereses con énfasis singular en la cooperación económica conjunta.

Con la ejecución de tales proyectos cabe esperar el fortalecimiento de las conexiones de rutas para construir un gran corredor de transporte del Pacífico al mar Báltico y de Asia central al Océano Índico.

Simultáneamente, se logrará mejorar los términos de facilitación comercial a través de la eliminación de barreras comerciales.

Se observa también un creciente fortalecimiento de la cooperación monetaria que pudiera influir gradualmente en el desplazamiento del dólar de las

principales transacciones financieras regionales, lo cual impulsaría el uso del renminbi chino, la rupia india, el rublo ruso y el euro alemán.

Tal desempeño fortalecerá los vínculos y las relaciones entre los pueblos. En este sentido el valor histórico y cultural de tales proyectos es incalculable y retoma las experiencias del pasado para borrar parte de las negativas influencias que en el imaginario internacional todavía se tienen con relación al tema de China, como la gran potencia, o China y sus fracasos socioeconómicos del pasado. Asimismo, no debe pasarse por alto el hecho de que 30 000 personas provenientes de los Estados miembros de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) estudiarán en las universidades chinas en los próximos 10 años.

Retomando el enfrentamiento lógico entre la potencia saliente y la emergente y como respuesta a este futuro entramado de conexiones eurasiáticas y del pacífico, el mayor logro de la política del gobierno de Obama ha sido una versión de la contención naval desde el Océano Índico hasta el Mar del Sur de China, al tiempo que instigaba la agudización de los conflictos y las alianzas estratégicas alrededor de China, de Japón a la India. En el otro extremo, la OTAN se ha responsabilizado con la misión de tratar de contener a Rusia en la región de Europa Oriental.

Sin embargo, la dinámica económica y social de la región puede influir poderosamente en que la balanza se incline a favor de China. Hoy, la mayor parte de los analistas destacan que, aun a pesar del moderado crecimiento de la economía china, el desempeño regional seguirá siendo determinante en el contexto global. Se añade a esta ecuación el reciente descenso de los precios del petróleo, lo cual puede favorecer, coyunturalmente, a consolidar aquellas economías importadoras del crudo, así como los procesos de cambio estructural que venían dándose en China.

No debe pasarse por alto la promesa del crecimiento de la clase media consumista en Asia que podría llegar a 1,75 millones de personas en el 2020, lo cual genera un enorme atractivo para la inversión extranjera y se espera que China sea un beneficiario directo de esta creciente Asean consumista. La rápida tasa de urbanización, que además acompaña el aumento de las familias de clase media en China, también va a cambiar los comportamientos de consumo y estilos de vida, estimulando con ello la demanda de importaciones de calidad y productos de lujo y servicios que beneficien a los países de la Asean.

Resulta elemental pues que, desde la perspectiva china, el incremento de su presencia, de las inversiones y transacciones comerciales y financieras tanto en el denominado “corazón del continente” como en la región Asia Pacífico solo puede contribuir a ampliar su creciente papel como agente independiente de las relaciones internacionales. De forma ejemplar China ha lanzado un reto a los *hegemones* tradicionales al ampliar el área de su “pivote”, empleando para ello la colaboración y el entendimiento mutuo.

Bibliografía

- ACTUALIDAD.RT.COM (2014). China, Mongolia y Rusia ponen la mirada en una nueva Ruta de la Seda .Publicado: 12 de septiembre de 2014. Consultada 23 de diciembre 2014 <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/140034-china-mongolia-rusia-ruta-seda>
- ALTER BRUCE (2014). Los nuevos lazos entre China y Asean, 11 de mayo 2014. Consultada 25 de diciembre 2014. http://cincodias.com/cincodias/2014/05/09/mercados/1399644547_817841.html
- CCAPITALIA.NET (2011). [¿Por qué Estados Unidos invadió Afganistán? o La Teoría del Pivote](#) octubre 6, 2011. Consultada 23 de diciembre 2014. <http://www.ccapitalia.net/?paged=3>
- CCTV (2014) Comienza en Xinjiang seminario sobre Cinturón Económico de Ruta de la Seda. 27 de junio 2014. <http://cctv.cntv.cn/2014/06/27/VIDE1403840041135506.shtml>)
- CIFUENTES, CRISTINA (2014). China busca acelerar construcción de la "Ruta de la Seda" con la alianza de Rusia. Beijing quiere potenciar la vía terrestre y llevar en menos tiempo sus productos a Europa. 23 de noviembre 2014. Consultada 5 de diciembre 2014. <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/11/678-605718-9-china-busca-acelerar-construccion-de-la-ruta-de-la-seda-con-la-alianza-de-rusia.shtml>
- [CHINA BRIEFING](#) (2013). ¿Por qué la ASEAN es importante para su estrategia de negocios en Asia? - February 23, 2013. Consultada 23 de noviembre 2014. <http://www.china-briefing.com/news/2013/02/23/por-que-la-asean-es-importante-para-su-estrategia-de-negocios-en-asia.html#sthash.a3h3QZZj.dpuf>
- CRI (2013). ¿Cuántas rutas de la seda hay? <http://espanol.cri.cn/chinaabc/chapter14/chapter140501.htm>
- DAILY TELEGRAPH (2014). "10 señales de advertencia del colapso financiero mundial". Reino Unido, 20 de septiembre 2014 Consultada 6 de diciembre 2014.
- ELPAIS.COM (2012). [El pivote asiático de Obama. Opinión. El País.](#) 23 de noviembre de 2012. Consultada 15 de septiembre 2013. elpais.com/elpais/2012/11/23/opinion/1353685524_976886.html
- ESPAÑOL.CNTV.CN (2014). Nuevo plan comercial de Ruta de la Seda Marítima integrará a muchas economías, 11 de junio 2014. Consultada 23 de noviembre 2014. <http://espanol.cntv.cn/2014/11/06/VIDE1415244122743694.shtml>

- GÓMEZ LÓPEZ, ALEJANDRO (2012). El Tratado comercial entre China y la Asociación de Países del Sudeste Asiático. 1 de noviembre, 2012 Consultada 22 de diciembre 2014. <http://www.paradigmas.mx/el-tratado-comercial-entre-china-la-asociacin-de-pases-del-sudeste-asitico/>
- JALIFE-RAHME, ALFREDO (2014). Alemania y China construyen la nueva Ruta de la Seda a través de Rusia. 21 de mayo de 2014. Consultada 5 de diciembre 2014. <http://www.voltairenet.org/article183854.html>
- J. MACKINDER, HALFORD (2010). El pivote geográfico de la historia. Conferencia pronunciada ante la Real Sociedad Geográfica (Londres), el 25 de enero de 1904; reproducida en *The Geographical Journal*, vol. 23, nº. 4, pp. 421-437. Consultada en *Geopolítica(s)* 2010, vol. 1, núm. 2, 301-319. Consultada 19 de enero 2015.
revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/viewFile/36331/35205
- LAROUCHISTA.COM (2013). El corredor económico a través de Myanmar y Bangladesh; Una meta de la cooperación entre China e India. 21 de mayo 2013 Consultada 23 de noviembre 2014.
<http://larouchista.com/node/2799>
- MANUEL JOSÉ (2009). La Organización de Cooperación de Shangái (Ocs): claves para la creación de un futuro líder mundial. *Revista de Economía Mundial*, núm. 23, 2009, pp. 307-326, Sociedad de Economía Mundial. España.
- POLÍTICA-CHINA.ORG (2014). Comercio Asean-China llegará a 500 000 millones de dólares para 2015. 14/11/2014. Consultada 4 de febrero 2015.
<http://www.politica-china.org/nova.php?id=5161&clase=8&lg=gl>
- PUEBLO EN LÍNEA (2014a). China elabora plan para cooperación de la Ruta de la Seda en Pueblo en Línea, 11 de junio de 2014. Consultada 23 de noviembre de 2014.
- RIESGOPAISCOFACE.COM (2014). Desafíos para la economía china. 2 de octubre 2014 Consultada 5 de diciembre 2014.
<http://www.riesgopaiscoface.com/cofablog/desafios-para-la-economia-china/>
- RIOS, XULIO (2014). España en la Ruta de la Seda. 25 de noviembre. Consultada 12 de diciembre 2014. <http://www.politica-china.org/nova.php?id=5184&clase=17&lg=gal>
- RUSIA TODAY (2014). Unión Rusia-China es “un fuerte dolor de cabeza” para EE. UU., 23 de septiembre 2014. Consultada 12 de noviembre 2014.
- SAIZ ÁLVAREZ, JOSÉ MANUEL (2009). La Organización de Cooperación de Shangái (OCS): Claves para la creación de un futuro líder mundial. *Revista de Economía Mundial*, núm. 23, 2009, pp. 307-326, Sociedad de

Economía Mundial. España.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86612461015>

SPANISH.CHINA.ORG.CN (2014). China lanzó un servicio de trenes de carga en España. 20 de noviembre de 2014. Consultada 3 de diciembre 2014.
http://m.spanish.china.org.cn/spanish/doc_1_26372_139220.html

SPANISH.MOFCOM.GOV.CN (2014). "Ruta de la Seda Marítima" de China beneficia a Asia. 17 de septiembre de 2014. Consultada 23 de noviembre 2014.
http://spanish.mofcom.gov.cn/article/zt_liasiaoriental/news/201411/20141100804238.shtml

SPANISH.PEOPLEDAILY.COM.CN (2013a). En sus 12 años, Organización de Cooperación de Shanghái exhibe resultados fructíferos. 28 de noviembre 2013. Consultada 3 de diciembre 2014.
<http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/8469695.html>

——— (2013b). Renacer de la ruta de la seda marítima. 10 de diciembre de 2013. Consultada 23 de noviembre 2014.
<http://spanish.peopledaily.com.cn/92122/8479991.html>

——— (2014a). China busca crear corredor económico con Pakistán. 11 de abril de 2014. Consultada 23 de noviembre 2014.
<http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/8595430.html>

——— (2014b) Xi propone construir corredor económico China-Mongolia-Rusia 12 de septiembre de 2014. Consultada 24 de diciembre de 2014.
<http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2014/0912/c31621-8781745.html>

THAROOR [SHASHI](#) (2014). *El resurgimiento de la ruta de la seda de China*, 14 de octubre 2014. Consultada 23 de noviembre 2014.
<http://www.project-syndicate.org/commentary/china-silk-road-economic-belt-goals-by-shashi-tharoor-2014-10/spanish#AM1DWwbx1uZs7xoE.99>

XINHUA (2014). "Enfoque de China: Teoría de "nueva condición normal" de Xi. 10 de noviembre de 2014. Consultada 12 de noviembre 2014.

WORLD.KBS.CO.KR (2014). *Suscripción del TLC Corea del Sur-China*. 16 de noviembre 2014. Consultada 3 de diciembre 2014.
http://world.kbs.co.kr/spanish/news/news_hotissue_detail.htm?lang=s&id=news_hotissue&No=10032078¤t_page=

WWW.PRENSA.COM (2014). China e India fortalecerán sus relaciones comerciales, 19 de marzo de 2014. Consultada 6 de diciembre 2015.
http://www.prensa.com/economia/China-India-fortaleceran-relaciones-comerciales_0_3892860709.html

ZIBECHI, RAÚL (2014). China y Rusia: Las locomotoras del nuevo orden mundial. Alainet 3 de diciembre 2014. Consultada 2 de enero 2015.
<http://schwartzkatze.com/tag/rusia/>

10

El rol de la educación dentro del sistema de innovación. El caso de México

Lic. Guillermo Andrés Alpízar
Investigador del CIEM

Resumen

En el contexto de los países subdesarrollados, donde se incluye el caso de estudio que aborda este trabajo, los procesos de educación formal a escala social adquieren características propias que no pueden dejar de considerarse. La naturaleza del sistema socioeconómico atrasado, incapaz de generar de forma endógena los recursos para mantener un adecuado ritmo de crecimiento y de desarrollo, provoca la escasez de oportunidades y posibilidades reales a escala nacional para que el conjunto de toda la población pueda integrarse efectivamente a los procesos de formación escolarizada. Este fenómeno, a su vez se agudiza por los altos niveles de desigualdad, a partir de la cual amplios sectores de la población resultan excluidos, aun cuando los servicios de educación son gratuitos y universales.

Abstract

In the developing countries, the formal education processes acquire their own characteristics. The nature of the late socioeconomic system, unable to generate in an endogenous way resources to maintain an appropriate rhythm of growth and development, causes shortage of opportunities and real possibilities at national scale. This phenomenon, in turn becomes worse because off the high levels of inequality. Wide population's sectors are excluded from educational programs, even in countries when the education services are free and universal.

Palabras claves: Innovación, educación subdesarrollo, tecnologías

La educación en el Sistema Nacional de Innovación

Desde finales de la década de los ochenta del pasado siglo el desarrollo del enfoque de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI), implicó una ruptura de primer orden con relación al pensamiento neoclásico predominante. Aunque ya Friedrich List había enunciado la existencia de un sistema nacional de economía política, Carlos Marx en su obra *El Capital* había sentado las bases para un análisis de las relaciones sociales entre actores dentro del sistema capitalista de producción, y Schumpeter había realizado sus propuestas, pioneras sobre el rol de la innovación dentro del capitalismo. Una ruptura de

esta naturaleza no se comenzó a verificar hasta la fundación del SPRU (Science Policy Research Unit, por sus siglas en inglés) en Inglaterra, y la publicación de algunos trabajos fundadores, como el libro "The economics of Industrial Innovation" en 1974, o "Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan" en 1987, ambos por Christopher Freeman (Fagerberg, 2006).

Desde entonces una profusa literatura se ha desarrollado en torno al tema. Según Fagerberg, si al principio resultaba relativamente fácil darle seguimiento a las publicaciones sobre los SNI, hoy es prácticamente imposible (Fagerberg, 2006).

La innovación, vista desde esta perspectiva, no aparece explicada como un fenómeno exógeno de la base económico-productiva, sino que estando condicionada socialmente, su desempeño solo puede entenderse a partir de las interrelaciones entre los actores, en el contexto de un sistema (en este caso, el nivel de análisis sería la nación). Aunque autores como Lundvall, reconocen que el Sistema Nacional de Innovación posee un núcleo compuesto por las firmas, donde se pone de manifiesto el mayor dinamismo innovador, esto no quiere decir que otros actores del sistema ocupen un lugar menos importante, o que los "servicios" que estos prestan dentro del sistema sean fácilmente sustituibles, y este es el caso del sistema educativo en sentido general (Lundvall, 2007).

Desde una perspectiva latinoamericana, se cuenta con el trabajo pionero de Jorge Sábato y Natalio Botana (1970) para describir la dinámica interna e intervinculación de los actores en el contexto de los países, aunque en esta fecha aún no se emplea la categoría de SNI. Para ambos autores: "Mientras sobre el tema de la investigación se conoce lo suficiente para saber lo que se debe y lo que no se debe hacer para tener éxito, acerca del proceso de innovación, en cambio, es poco lo que se conoce: intervienen en él una cantidad de factores cuyo papel específico e interrelación se desconocen; elementos de naturaleza tan dispar como la estructura económico financiera de la sociedad y de las empresas, la movilidad social, la tradición, las características de los grupos dirigentes, el sistema de valores de la sociedad, las necesidades concretas en una situación determinada, los mecanismos de comercialización" (Sábato y Botana, 1970).

En dicho trabajo, se aporta también una sistematización de actores y relaciones que ha trascendido en la literatura especializada como el Triángulo de Sábato (Ver gráfico 1). Dicho modelo formalizado ofrece una herramienta útil para caracterizar los principales actores del SNI y proyectar la relación de su comportamiento.

Más adelante, y siguiendo una lógica de análisis muy similar a la que ya habían desarrollado Sábato y Botana, los autores Henry Etzkowitz y Loet Leydesdorff (2000) desarrollarían el enfoque de la triple hélice, haciendo énfasis en el rol de la educación superior dentro del SNI. Esta contribución, de gran repercusión en el ámbito académico, permite profundizar en la dinámica de aprendizaje formalizado a nivel de la sociedad, aunque no excluye otras dimensiones de análisis, como aquella que aporta la Universidad en la colocación de

innovaciones en el mercado, aún cuando esta no sea su función más representativa.

Sin embargo, al igual que el enfoque de Etzkowitz y Leydesdorff, muchos trabajos sobre sistemas de innovación a menudo presentan solo a la educación superior como un actor clave del SNI. Ello se explica pues estas instituciones son las que realizan el “último tramo” en la formación del individuo, dotándolo de capacidades muy específicas, como la de realizar investigaciones o expandir la frontera de la ciencia. No obstante, este trabajo no se circunscribe a esa restricción, en tanto la visión sistémica obliga a considerar la función educativa como un todo integrado, sin fragmentaciones aun a pesar de la pérdida de profundidad en el tratamiento de este complejo tema que ello podría implicar. Desde esta perspectiva, un sistema de educación superior que no esté articulado orgánicamente con los niveles previos de enseñanza, constituye la base para altas tasas de fracaso escolar, e integralmente, la obtención de malos resultados. Un sistema de enseñanzas primaria y secundaria que no sea vigoroso, suficientemente capaz de ofrecer la primera formación con calidad, conspirará entonces con los resultados que potencialmente se puedan obtener en la educación superior, incluso cuando a esta última se le dediquen muchos recursos económicos.

En el terreno de la educación, a pesar de lo loable, enriquecedor y útil que desde el punto de vista cultural resulta el poseer ciudadanos instruidos, las funciones de educación que se establecen a nivel social tienen una misión aun más importante: dotar a la fuerza de trabajo de los conocimientos y habilidades que les permitirán el manejo de los medios de producción. Este rol es reconocido por varios autores, entre ellos Taborga *et al.* (1992) quienes consideran que “la sociedad capacita a sus miembros para el desempeño del trabajo productivo, fundamentalmente a través de sus instituciones educativas”.

Es obvio entonces que para el Sistema Nacional de Innovación, en cuya base está el conocimiento mismo, ya sea este tácito o explícito, los procesos de educación y aprendizaje resultan entonces un componente central para su propio desarrollo. A su vez David Foray, ya insertado en la explicación de una relación virtuosa entre universidades y el sector productivo, reconoce que “es crítico que la oferta de conocimiento nuevo básico y de personas altamente calificadas capacite al país para responder positivamente a la creciente demanda de recursos que surge como consecuencia de la expansión del sector del conocimiento. Por eso son cruciales los mecanismos eficientes de transferencia de conocimiento con el fin de alimentar en forma apropiada y sostener el crecimiento de estas actividades basadas en el conocimiento y la innovación (Foray, 2007). Revisar el original para ver si mi arreglo es válido.

No obstante, las modalidades de la educación, en tanto que desde una visión más genérica puede considerarse como el acto de transmisión de conocimientos de un individuo a otro, son mucho más amplias de lo que pudiera abarcar el presente trabajo, que se restringirá entonces a los procesos de educación en contextos formalizados.

Educación en condiciones de subdesarrollo

En el contexto de los países subdesarrollados, donde se incluye el caso de estudio que aborda este trabajo, los procesos de educación formal a escala social⁶⁴ adquieren características propias que no pueden dejar de considerarse. Sin pretender agotar este tema, resulta preciso señalar que:

En primer lugar, la naturaleza del sistema socioeconómico atrasado, incapaz de generar de forma endógena los recursos para mantener un adecuado ritmo de crecimiento y de desarrollo, provoca la escasez de oportunidades y posibilidades reales a escala nacional para que el conjunto de toda la población pueda integrarse efectivamente a los procesos de formación escolarizada. Este fenómeno, a su vez se agudiza por los altos niveles de desigualdad, a partir de la cual amplios sectores de la población resultan excluidos, aun cuando los servicios de educación son gratuitos y universales.

En segundo lugar, la confluencia de factores vinculados con la forma particular de organización social que conspiran contra el éxito académico, aun cuando se logra proveer el servicio de educación a los sectores más desfavorecidos, al menos en el plano formal. Por ejemplo, la ubicación de escuelas muy dispersas geográficamente, lo cual obliga a emplear varias horas del día en el traslado; una inadecuada nutrición de los infantes, la cual reduce su concentración y su atención durante las horas de docencia o hasta llega a afectar su desempeño intelectual; problemas sociales como la violencia o la inseguridad; necesidad de trabajar fuera del horario escolar para apoyar económicamente a la familia, etc.

En tercer lugar, la escasez de recursos estatales para asegurar estándares de calidad mínimos en la formación de los recursos humanos, lo cual se agudiza principalmente en las instituciones que se encuentran en la base del sistema, es decir, la educación primaria y secundaria. En este punto, podemos incluir tanto elementos de la infraestructura (edificaciones, medios de enseñanza, conectividad a internet, etc.) como la capacidad para asegurar salarios adecuados a los profesores y maestros, en virtud de lo cual una parte de ellos busca mejores oportunidades de empleo en otros sectores mejor remunerados, lo que genera transferencias de fuerza de trabajo calificada con saldos negativos a nivel de sistema. No obstante, esto contrasta con las características de la educación en instituciones privadas, ofrecida usualmente a los sectores con mayores ingresos, a partir de significativas sumas de ingreso por cuotas de matrícula. La exclusión que genera este tipo de formación conduce a otra, a partir de los desiguales niveles educativos que potencialmente se crean.

⁶⁴ Este trabajo estará acotado a la educación en un plano formal, es decir, aquella que se realiza en organizaciones formales reconocidas por la sociedad. Ello no niega que otros importantes procesos de formación y aprendizaje ocurran en la sociedad, paralelamente, y que en determinados casos puedan ser inclusive más importantes que aquellos que se intentan describir en las siguientes páginas, como por ejemplo la formación de aprendices en talleres a partir de imitar a los maestros artesanos, o el aprendizaje permanente al que está sometido el personal académico a partir del ejercicio de su profesión, y que no ocurre de forma escolarizada.

Esta situación también se ve acentuada por las diferencias regionales. Usualmente los mayores niveles de calidad —aun cuando no pretenda discutirse el concepto de calidad en este trabajo—, se dan en torno a las capitales o en un par de centros dinámicos de desarrollo a nivel regional, mientras que amplias regiones del país resultan excluidas de esos beneficios. Esta visión territorial del desarrollo educativo, a partir de asimetrías, tiene serias repercusiones en el balance final de los procesos de educación a escala nacional en tanto configuran dinámicas de movilidad interna cuyo saldo final generalmente beneficia a algunas regiones en detrimento de otras.

Puesto esto en el contexto-país, la dinámica de formación proyectada hacia el estudio en universidades extranjeras, conduce a situaciones interesantes y a la vez complejas. Siguen sin reconocer la necesidad de que el sistema de formación no sea endogámico, y sea imprescindible el aprendizaje en diferentes contextos, de diferentes saberes (esto incluye el que se ofrece a partir de la experiencia de los países desarrollados), basar íntegramente la lógica de formación de la fuerza de trabajo en conocimiento foráneo puede resultar contraproducente. Además, una buena parte de los estudiantes que viajan para formarse en el exterior nunca regresan a sus países de origen (al menos no con el objetivo de trabajar en ellos), con la consiguiente pérdida neta de fuerza de trabajo ya calificada. Para los países con un excedente relativo de mano de obra, esto quizás en el corto plazo pueda resultar favorable, pero en plazos más largos, disponer de dicha fuerza de trabajo puede resultar un factor decisivo para el desarrollo nacional.

En cuarto lugar, los procesos de educación están embebidos de paradigmas científicos propios de las realidades de los países más desarrollados, que es donde estos se crean y desarrollan. Ello condiciona la formación de un pensamiento cuyo algoritmo de solución de problemas funciona sobre la base de premisas desconectadas de la realidad socioeconómica sobre la cual deben influir, con no pocas repercusiones negativas.

Asociado a esto último, pero no menos importante, está el hecho de que los mecanismos internacionales de evaluación de los procesos de educación (pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, PISA, por su sigla en inglés, *ranking* de universidades, certificación de calidad, etc.) están concebidos desde los parámetros de los países más desarrollados, lo cual en última instancia, ofrece una imagen distorsionada de la realidad concreta y objetiva de estos procesos en los países del Sur.

Los anteriores elementos, sintetizan entonces algunas de las limitaciones compartidas en materia educativa por los países con menor nivel de desarrollo, con el consecuente impacto negativo en su Sistema Nacional de Innovación.

Algunos desafíos de la educación dentro del SNI mexicano

México, uno de los tres países latinoamericanos integrantes del G-20, miembro de la OCDE, y la segunda economía en la región latinoamericana, presenta varios grandes desafíos en su sistema educativo. Como ya se indicó, desde una visión sistémica, es imposible analizarlos por separado, aun cuando se corra el riesgo de perder algunos detalles en este esfuerzo de análisis y

síntesis, mucho más dado el reducido espacio del que dispone el presente trabajo. A pesar de ello, para facilitar la presentación del tema, se incluyen de forma conjunta en un primer momento los niveles de educación primaria y secundaria, y en segundo lugar, la educación terciaria y de posgrado.

Educación primaria y secundaria

La educación primaria es el primer eslabón en el proceso de formación del individuo y es evidente que sin esta fase sería imposible acceder a las siguientes, mientras que la secundaria determina una preparación para la vida profesional, es decir, a partir de ahí generalmente comienza a definirse la función laboral de los individuos en la sociedad.

Visto en su integralidad, según el Censo de Población y Vivienda del 2010, el 6,9% de las personas de 15 años o más era analfabeta, es decir, casi 8 millones de personas se encontraban en esa situación, de forma que 6 de cada 100 hombres y 8 de cada 100 mujeres no saben leer ni escribir (INEGI, 2014). No obstante, como reconoce un reciente informe de la OCDE (2014a), actualmente en México la cobertura educativa entre la población de 5 a 14 años es universal, como casi en todos los países miembros de esa organización.

La percepción social de esta cobertura es que resulta de baja calidad, y en opinión del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (SEESP), esto ha sido un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo del país (Notimex, 2013)⁶⁵. Los resultados obtenidos en las evaluaciones PISA, muestran a su vez un panorama mixto, en el que persisten grandes desafíos. Por un lado, se reconoce que entre las evaluaciones del 2003 y 2012, México aumentó su matrícula de jóvenes de 15 años en educación formal (del 58% a poco menos del 70%). El rendimiento de estos alumnos en Matemáticas también mejoró (de 385 puntos en el 2003 a 413 puntos en el 2012). Este aumento de 28 puntos en Matemáticas entre PISA 2003 y PISA 2012 fue uno de los más importantes entre los países de la OCDE. No obstante, por otro lado en PISA 2012 el 55% de los alumnos mexicanos no alcanzó el nivel de competencias básicas en esta asignatura (OCDE, 2014b).

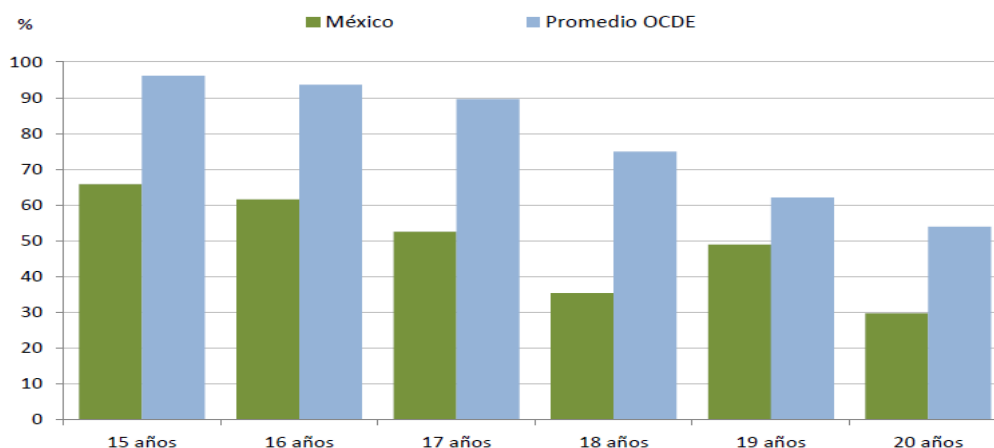
En términos generales, el país tiene una de las menores proporciones de jóvenes de 15 a 19 años matriculados en educación (53%), a pesar de tener la población más grande de este rango de edad de su historia (para profundizar en ello véase el Gráfico 1). Solo Colombia (43%) y China (34%) tienen tasas más bajas de matrícula, mientras que en México esta proporción aumentó en

⁶⁵ No obstante, este tipo de afirmaciones hay que observarlas con cuidado, pues en muchos contextos se han utilizado para fundamentar la necesidad de la privatización de la enseñanza. No puede olvidarse que la proporción de estudiantes inscritos en instituciones públicas desde enseñanza primaria hasta media superior es mayor que el promedio de la OCDE. En el 2012, las escuelas públicas concentraban alrededor del 92% de los estudiantes de primaria (el promedio de la OCDE es de 89%), 89% de secundaria (el promedio de la OCDE es de 86%) y 83% de educación media superior (el promedio de la OCDE es de 81%) (OCDE, 2014a). En este caso, la variable calidad de la enseñanza no está relacionada con el control del estado o el sector privado, como puede tratar de hacerse creer, y como dan fe ejemplos exitosos de educación pública de calidad.

11 puntos porcentuales desde el 2000, y continúa siendo más baja que el promedio de la OCDE de 84% y que la proporción observada en otros países de América Latina, como Argentina (73%), Brasil (78%) y Chile (76%) (OCDE, 2014a).

Gráfico 1.

Participación en educación de jóvenes de 15 a 20 años de edad, 2012



Fuente: OCDE, 2014a

A su vez, esta no incorporación de jóvenes entre 15 y 20 años al sistema educativo tiene consecuencias de gran relevancia. En el terreno productivo, es una masa considerable de fuerza de trabajo que está dejando de adquirir conocimientos aplicables a la práctica económica, lo cual visto desde una perspectiva internacional coloca al país en desventaja con sus competidores. Desde el punto de vista social, una parte de esos jóvenes no integrados son captados por pandillas y otros actores antisociales, lo que contribuye a reproducir la situación de violencia e inseguridad en el país.

Visto esto a través de los datos, en el citado informe de la OCDE, se plantea que la proporción de jóvenes adultos que no tienen empleo ni están matriculados en educación o formación es igual o mayor al 20% en Chile (22.3%), Irlanda (21.1%), Italia (24.6%), México (22%), España (25.8%), Turquía (29.2%) y Brasil (20%). Sin embargo, a diferencia de otros países de la OCDE, y pese a que se observó una disminución de 2.9 puntos porcentuales en esta población por primera vez en los últimos años, la proporción de jóvenes adultos mexicanos de este grupo se ha mantenido por encima del 20% durante más de una década (24.6% en el 2000, 24.9% en el 2005 y 22% en el 2012). Dicho reporte también hace énfasis en que la proporción de estos jóvenes desvinculados se incrementa con la edad, y que las mujeres poseen los porcentajes más altos (OCDE, 2014a).

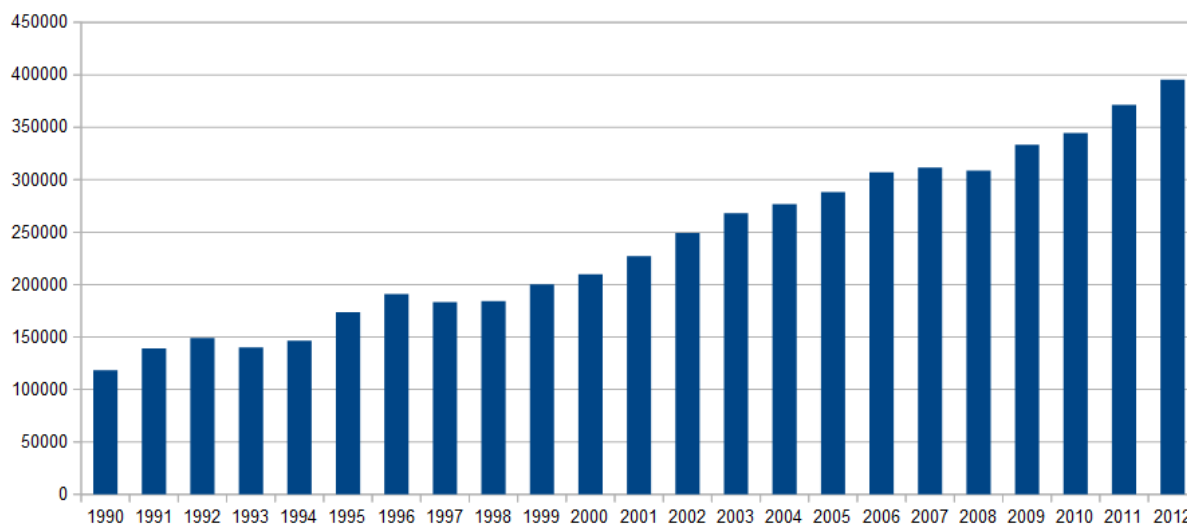
Educación superior

La proporción de educación pública en México se considera que es grande. En casi todos los niveles de educación, México tiene las mayores proporciones de estudiantes inscritos en instituciones públicas, en comparación con otros

países de América Latina. Únicamente Argentina tiene una proporción más grande en el nivel de educación superior (74% comparado con el 68% en México) (OCDE, 2014a).

Desde el punto de vista de la capacidad de formación de profesionales, en los últimos años esta ha ido creciendo en el país, como puede verse en el Gráfico 2.

Gráfico 2. México: Graduados de nivel de licenciatura, 1990-2012



Fuente: Elaboración del autor, con datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), 2014.

Sin embargo, a nivel de especialidades, estos incrementos en las graduaciones no han ocurrido de forma pareja, por lo que han quedado rezagadas algunas especialidades vitales para el desarrollo del país. A nivel de educación de posgrado, esta tendencia tiende a acentuarse, como se puede constatar en la siguiente tabla, donde se observa el avance relativo de las Humanidades en detrimento de especialidades vitales para el desarrollo científico y tecnológico de un país, tales como Ingeniería y Tecnología:

En cuanto a gastos en educación, también se produce una escisión entre los diferentes componentes del sistema educativo, lo que muestra una falta de coordinación entre sus diferentes niveles. Por ejemplo, durante el 2011 el gasto público del país por estudiante como porcentaje del PIB *per cápita* en educación primaria fue del 14,7%, mientras que en educación terciaria fue de 37,7% (Banco Mundial, 2014).

Tabla 1. México: Graduados de doctorado, por especialidades. Comparación entre 2002 y 2012.

Especialidad	2002		2012	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Ciencias Naturales y Exactas	223	15.4	786	15.4
Ingeniería y Tecnología	266	18.4	602	11.8
Ciencias Médicas	68	4.7	93	1.8
Ciencias Agrícolas	99	6.8	218	4.3
Ciencias Sociales	474	32.8	1507	29.4
Humanidades	316	21.9	1913	37.4
Total	1446	100.0	5119	100.0

Fuente: Elaboración del autor con datos de RICYT, 2014.

Por otra parte, los vínculos universidad-empresa, se identifican como débiles, aunque en los últimos tiempos se han emprendido acciones de diversa índole para fortalecerlos (Dutrénit *et al.*, 2010). Entre las consecuencias de esto, podemos mencionar la desconexión entre los programas de estudio y las necesidades del sector empresarial, o el bajo nivel de financiamiento por parte de las empresas de actividades conjuntas de investigación con las universidades⁶⁶.

Consideraciones finales

En primer lugar, es necesario rescatar el requisito de la organicidad del sistema educativo en su conjunto, como la vía para sustentar los mejores resultados a nivel del Sistema Nacional de Innovación. Esta ha de ser la visión articuladora de las políticas públicas en un área que provee un recurso crítico para la economía: el conocimiento.

En el caso particular de México, como se pudo constatar, se muestran rasgos típicos de una economía subdesarrollada, en la cual si bien se han obtenido algunos avances, todavía persisten grandes desafíos.

Enfrentarlos, sin embargo, no es un asunto que pueda ser resuelto solo a partir de políticas educativas bien diseñadas, pues visto el tema como parte de un conjunto más amplio, demandan un proceso de transformación social profundo que reconfigure la trayectoria socioeconómica que ha seguido ese país, y que por ejemplo contribuya a cambiar las condiciones de desigualdad, reducir la violencia, mejorar otros servicios públicos, etc.

Por último, es necesario señalar que aún falta mucho por debatir y analizar en este campo, para lo cual el trabajo académico, pensado desde la contribución de las mejores opciones para ese proceso de cambio, resulta y resultará algo esencial.

⁶⁶ En México, durante el 2012 solo el 35,7% de la investigación y desarrollo fue financiado por las empresas (RICYT, 2014).

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL, (2014). *Indicadores de desarrollo mundial*. Disponible en www.bancomundial.org. Recuperado el 10 de diciembre de 2014.
- DUTRÉNIT, G. *et al.*, (2010). *El Sistema Nacional de Innovación Mexicano: Instituciones, políticas, desempeño y desafíos*. México. Ed. UNAM.
- ETZKOWITZ, H. y LEYDESDORFF, L., (2000) *The dynamics of Innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of University-Industry-Government relations*. Research Policy. Number 29.
- FAGERBERG, J., (2006). *Innovation: a guide to literature*. Bibliografía de asignatura economía de la Innovación
- FORAY, D., (2007). *Transferencia de conocimiento universidad-industria en Suiza*. En libro: *Cómo promueven las universidades el crecimiento económico*, editores.
- INEGI., *Resultados del Censo nacional, 2010*. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>. Recuperado el 10 de diciembre de 2014.
- LUNDEVALL, B., (2007). *National Innovation System. Analytical Concept and development tool*. Revista Industry and Innovation. No. 1, febrero de 2007.
- NOTIMEX, (2013). *Calidad educativa en México, obstáculo para crecimiento: CEESP* Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/08/calidad-educativa-en-mexico-obstaculo-para-crecimiento-ceesp-1142.html>. Recuperado el 10 de diciembre de 2014.
- OCDE, (2014a). *Panorama de la educación 2014*. Nota País. Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>. Recuperado el 10 de diciembre de 2014.
- , (2014b). *Resultado de la prueba PISA 2012, México*. Disponible en: www.oecd.org. Recuperado el 10 de diciembre de 2014.
- RICYT, (2014). *Indicadores de ciencia, tecnología e innovación*. Disponible en www.ricyt.org. Recuperado el 10 de Diciembre de 2014.
- SÁBATO, J. y N. BOTANA, (1970). *La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina*. Bibliografía de la asignatura.
- TABORGA, H. *et al.*, (1992). *Marco contextual de la relación de la educación superior con el sector productivo y con el desarrollo tecnológico. En La educación superior y su relación con el Sector Productivo*. Víctor Arredondo, coordinador. Publicado por SECOFI y ANUIES.
- YUSUF y KAORU NABESHIMA. *Banco Mundial y Mayol Ediciones*. Bogotá, Colombia.