



ISSN 1997-4183



Temas de

Economía

Mundial



CIEM

Centro de Investigaciones
de la Economía Mundial

Nueva Época II
No. 32, septiembre 2017
LA HABANA, CUBA

Temas de Economía Mundial

Consejo de Redacción

Ramón Pichs Madruga, Director
Jourdy V. James Heredia, Subdirectora

Edición

Faustino Cobarrubia Gómez
Javier Bertrán Martínez

Miembros Internos

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

Miembros externos

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

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

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

Diseño y distribución

Surama Izquierdo Casanova
Jorge Navarrete

Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)

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

Habana 13, C.P. 11 300, Cuba

Teléfonos: 7209-2969 y 7209-4443

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>

Índice

Página

1. La política comercial de Estados Unidos: una difícil apuesta por la hegemonía. Faustino Cobarrubia Gómez.....	4
2. TiSA ¿ trazo indeleble? Jonathán Quirós Santos.....	26
3. Evolución reciente del diferendo económico entre China y los EEUU. Gladys Cecilia Hernández Pedraza.....	39
4. Elementos de reflexión sobre el crecimiento económico de China en el largo plazo: 1952-2014. Rémy Herrera y Zhiming Long.....	63
5. La economía de México en el nuevo contexto de las relaciones con EE.UU. Mariano Bullón Méndez.....	82
6. La vinculación universidad-empresa en el marco de los sistemas nacionales de innovación. Guillermo L. Andrés Alpízar; Gabriela Dutrénit Bielous y José Miguel Natera Marín.....	99
7. El ciclo progresista y de izquierda en América Latina. Logros sociales y políticos y límites en la dimensión económica. José Ángel Pérez García.....	113
8. Pobreza multidimensional y progreso multidimensional en América Latina y el Caribe. Blanca Munster Infante.....	132
9. Salud y desarrollo en el mundo: metas y proyecciones. Kenny Díaz Arcaño	149
10. Renovado interés de las instituciones financieras internacionales en la integración de América Latina y el Caribe. Guillermo L. Andrés Alpízar.....	161

1

La política comercial de Estados Unidos: una difícil apuesta por la hegemonía

Lic. Faustino Cobarrubia Gómez
Jefe de Departamento de Comercio e Integración CIEM

Resumen

En el trabajo se hace una valoración crítica de las premisas y líneas maestras de la agenda de política comercial de la administración Trump, al tiempo que se exponen algunos hechos significativos ya ocurridos al respecto y se da cuenta de la gran complejidad de su realización; toda vez que dicha agenda es una apuesta por la hegemonía, que no guarda relación con las transformaciones objetivas del actual proceso de globalización y se pretende impulsar en un mundo crecientemente multipolar donde se combina una crisis histórica y estructural del capitalismo con un estrechamiento del mercado mundial.

Palabras clave: política comercial, proteccionismo, Estados Unidos, hegemonía, globalización, crisis, mercado mundial.

Abstract

The paper assesses the premises and guidelines of the trade policy agenda of the Trump administration, at the same time as it exposes some significant events already occurring in this respect and realizes the great complexity of its realization; since this agenda is a commitment to hegemony, which is not related to the objective transformations of the current process of globalization and is intended to promote in an increasingly multipolar world where a historical and structural crisis of capitalism is combined with a narrowing of the world market.

Key words: trade policy, protectionism, United States, hegemony, globalization, crisis, world market.

Introducción

Con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, el nacionalismo económico y el proteccionismo comercial amenazan con provocar cambios profundos en el sistema multilateral de comercio.

En efecto, el eslogan de campaña del nuevo mandatario, “Hacer a Estados Unidos grande otra vez”, tuvo un importante componente comercial. Quizás, por primera vez en la historia, la política comercial pasó a convertirse en una cuestión de primer orden en las elecciones y en la misma política nacional.

En su discurso de toma de posesión del 20 de enero, Trump afirmó: “A partir de este día, va a ser sólo “Estados Unidos primero” – Estados Unidos primero. Todas las decisiones sobre el comercio, los impuestos, la inmigración y los asuntos exteriores se harán en beneficio de los trabajadores estadounidenses y de las familias estadounidenses. Debemos proteger nuestras fronteras de los estragos de otros países que fabrican nuestros productos, robando nuestras empresas y destruyendo nuestros empleos. La protección conducirá a una gran prosperidad y fortaleza” (Share.america, 2017).

En otras palabras, esto significa incrementar el número de productos fabricados en los Estados Unidos, mejorar su calidad y competitividad, y hacer que el mayor número de ciudadanos norteamericanos y del mundo compren productos estadounidenses.

Ese discurso xenófobo y proteccionista está empezando a ser una realidad con la firma compulsiva y amenazante de decretos, con los que Trump promete establecer un nuevo terreno de juego en las relaciones comerciales internacionales.

Ya ha decidido la retirada de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés), al que el país no había llegado a sumarse, la renegociación del tratado de libre comercio con sus vecinos México y Canadá (NAFTA, por sus siglas en inglés) y la construcción del muro fronterizo con México asegurando, que de un modo u otro, pagarán los ciudadanos mexicanos. Asimismo, apoyó los ajustes fiscales en frontera propuestos por los dirigentes republicanos en el Congreso. A ello se suma el ataque frontal contra la Organización Mundial del Comercio (OMC), amenazando con el retiro de su país si no logra renegociar algunas de las normas de esa organización, en particular en lo referente a tarifas aduaneras.

Todo para responder al machacón lema de “Estados Unidos primero”, que también le va a llevar a reducir los impuestos a las empresas que producen en Estados Unidos. En definitiva, se trata de medidas encaminadas claramente a proteger los productos estadounidenses frente a la competencia global, con la promesa de que esta política impulsará el empleo y el crecimiento económico.

Hasta ahora, el foco se ha centrado en China y México –los dos grandes socios comerciales de EEUU junto con Canadá– a los que Trump amenazó en campaña con aranceles respectivos del 45% y el 35% sobre sus importaciones, en lo que sería una verdadera declaración de guerra comercial. También Alemania y Japón han sido destinatarios de sus dardos con motivo de las ventajas comerciales que estos países tienen en detrimento de los Estados Unidos. Con la lógica excepción de México, todos esos países han sido catalogados como “manipuladores de divisas” por el presidente Trump y varios de sus asesores. En particular Alemania es acusada de aprovecharse de la debilidad de las otras economías de la Eurozona –principalmente España e Italia– para mantener el euro devaluado de manera artificial.

Aunque surgen serias dudas sobre la posibilidad real de aplicar tales aranceles y sobre el alcance último de sus promesas electorales, lo cierto es que Trump amenaza con romper el equilibrio actual del comercio mundial con su defensa a ultranza del proteccionismo, incluso a costa de dinamitar las relaciones diplomáticas.

En las próximas páginas se esbozan las premisas y líneas maestras de la agenda de política comercial de la administración Trump, al tiempo que se analizan algunos hechos significativos ya ocurridos al respecto y se da cuenta de la gran complejidad de su realización; toda vez que dicha agenda no guarda relación con las transformaciones objetivas del actual proceso de globalización y se pretende impulsar en medio de una crisis histórica y estructural del capitalismo, donde existe un estrechamiento del mercado mundial y una pérdida de hegemonía de Estados Unidos.

Falsas premisas o mitos de partida

Los artífices de la nueva estrategia comercial norteamericana parecen estar de acuerdo en cuatro premisas o mitos fundamentales.

Uno de ellos es que el sistema comercial multilateral de corte liberal imbricado en la OMC ha servido para que el resto del mundo abuse de EEUU y debe ser modificado. Es decir, existe una ruptura con el consenso de las clases dominantes en torno al libre comercio, que perduró en los últimos 50 años, mientras la economía estadounidense experimentaba un enorme aumento de su producto interno bruto (PIB) y de la participación del comercio en éste, pero comenzó a resquebrajarse desde la Ronda de Doha, de la OMC, iniciada en el 2001 (negativa a retirar los subsidios a los productores de algodón estadounidenses, entre otros), pasando por la promoción de acuerdos de libre comercio “bilaterales”, hasta el TPP que evidenciaba con claridad sus afanes “proteccionistas” suprarregionales, que excluían a China.¹

“Se liquidan así las teorías de 19 premios Nobel, iniciados con F. Hayek en 1974, seguidos por M. Friedman en 1976 y demás profesores de la Universidad de Chicago, hasta Eugene Fama en el 2013. El presidente de EEUU y los financieros reconocen que ha llegado a su fin el curso neoliberal de la escuela de Chicago en el mercado mundial. Encuentran que la apertura comercial

¹ Esas visiones desconocen el hecho de que el mismo Obama había tomado decisiones contra China que violaban los principios del libre comercio. En su tan citado discurso acerca del TPP señalaba: “... no podemos permitir que países como China escriban las reglas de la economía global. Debemos escribir nosotros esas reglas”. Con ello, Obama estaba reconociendo que “los Estados Unidos excluyeron deliberadamente a China de las negociaciones, lo que confirma que, como muchos analistas occidentales señalaron, el verdadero objetivo del TPP no era liberalizar el comercio, sino formar un bloque bajo el dominio estadounidense contra China” (Silva y Lara, 2017).

De esta manera, “el TPP y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) diferían de manera decisiva de los acuerdos comerciales anteriores en el marco del GATT y de la creación de la OMC. Su verdadero contenido era el proteccionismo regionalizado para los Estados Unidos bajo las simples palabras de apoyo al libre comercio” (Silva y Lara, 2017).

absoluta y la autorregulación del mercado no han resultado en crecimiento y pleno empleo en su economía, fundamentos de la teoría neoliberal. Se han topado con una combinación de desempleo, sostenidos y elevados déficits comerciales, pérdida de capacidad adquisitiva, una concentración inédita del ingreso y un muy prolongado estancamiento económico, junto con un monumental auge en las bolsas de valores”(Ugarteche y Negrete, 2017).

En consecuencia, la propuesta comercial de Trump apunta a romper con el universalismo del libre comercio y la propia globalización, para refugiarse en la implementación de políticas “proteccionistas” y nacionalistas.

Un factor esencial en esta reconsideración del libre comercio es la perspectiva de que China pueda erigirse en una gran potencia económica, lo cual ha alimentado una paranoia generalizada en Estados Unidos. En términos más amplios, el temor es que no solo estaría en cuestionamiento la supremacía del imperio norteamericano, sino que, además, algunas naciones “emergentes” lideradas por China, especialmente las asiáticas, terminen por desplazar a las economías avanzadas de su estatus privilegiado.

Paul Samuelson, economista galardonado con el Premio Nobel, un ardiente partidario del libre comercio, ya en el 2004 sugirió que el creciente poder económico de China pone en duda si el libre comercio convierte en un ganador (*winner*) a Estados Unidos. El miedo de la superpotencia a la economía china ha transformado a este país de posible socio estratégico en una amenaza actual, que se enfoca principalmente, en palabras de Henry Kissinger, en “el debilitamiento psicológico del adversario”, por lo cual “el imperialismo militar no es el estilo chino” (Silva y Lara, 2017).

Esta es una amenaza que tiene como sustento el espectacular aumento del poder económico del gigante asiático, que cuenta, asimismo, con la población más grande del mundo, lo cual tendría un fuerte efecto desestabilizador. Esto ha llevado a que China sea ubicada en el centro de la globalización.

Al decir del keynesiano Thomas I. Palley, asesor Senior de Política Económica de la AFL-CIO, “la globalización se ha transformado gradualmente en un proyecto de “globalización centrada en China”. Este fenómeno tiene graves consecuencias económicas y geopolíticas para los Estados Unidos” (Palley, 2013).

De ahí que el presidente electo, Donald Trump, busca la perpetuación del imperio económico y comercial estadounidense, pero lo hace sobre la base de culpar con dureza al comercio en general y a los “desastrosos” acuerdos comerciales, en particular, de muchos de los problemas salariales y de empleo de los Estados Unidos. Por ello, exige una “nivelación del campo de juego” en el ámbito del comercio global y retirarse o renegociar los acuerdos comerciales existentes, e incluso propone abandonar la OMC.

Obviamente, Trump ignora que mucho antes de que se concretara la firma de cualquier tratado comercial importante, la automatización y la robótica ya provocaban caída del empleo en el sector manufacturero de las economías

desarrolladas. Las fuerzas de la globalización pudieran haber agravado estas tendencias, pero hay una cuestión que suele quedar sepultada en la discusión (y que desestiman por igual todas las partes): que el objetivo de los tratados comerciales es domesticar esas fuerzas, no acelerarlas.

Asimismo, los defensores del proteccionismo consideran que los crecientes déficit comerciales son perjudiciales, en tanto son los grandes responsables de la pérdida de 5 millones de empleos manufactureros en los Estados Unidos entre enero del 2000 y diciembre del 2014(Silva y Lara, 2017).

No sorprende que la reducción de los déficit comerciales “bilaterales” de Estados Unidos sea una de las principales preocupaciones de la administración Trump. Esto será difícil de lograr dado el principio de “reciprocidad”, es decir, que los nuevos acuerdos comerciales deben aumentar previsiblemente las exportaciones tanto como aumenten las importaciones. Además, el análisis de la mayoría de las corrientes teóricas de la economía sostiene que la reducción de un déficit comercial bilateral no necesariamente se traduce en una reducción del déficit comercial total.

Del mismo modo, el déficit comercial (o, mejor dicho, por cuenta corriente) no es bueno ni malo *per se*. Implica que se está gastando más de lo que se produce, pero si ese gasto se plasma en inversiones que aumentan el crecimiento futuro, no debería haber ningún problema(Steinberg, 2017). Además, en todo caso, un déficit por cuenta corriente elevado durante muchos años puede no ser sostenible si el resto del mundo no está dispuesto a financiarlo. Y esto, por el momento, no le sucede a EEUU, entre otras cosas porque el dólar es la moneda de reserva global y su economía es fuerte e innovadora. En todo caso, un déficit permanente suele ser un síntoma de otros problemas de la economía, como la debilidad de su productividad derivada de carencias en su sistema educativo o de infraestructuras. Pero, en estos casos, si el objetivo es reducir el déficit, los aranceles o la negociación de acuerdos bilaterales agresivos con los países con los que se tiene un déficit comercial bilateral no es una buena estrategia, ya que, como demuestra la historia, puede desencadenar guerras comerciales que terminen empobreciendo al país(Steinberg, 2017).

Más aún, la idea de que el déficit comercial de EEUU con México, China o Alemania se podría reducir fácilmente imponiendo aranceles, y que esto permitiría elevar el empleo industrial en EEUU es bastante engañosa. Es cierto que los trabajos de David y sus coautores han demostrado que existen determinadas áreas de EEUU donde las importaciones chinas han eliminado mucho empleo manufacturero, así como que los trabajadores industriales que han perdido su empleo no han logrado encontrar nuevos trabajos en otros sectores. Sin embargo, la cruda realidad es que el declive industrial ha afectado a todos los países avanzados (incluida Alemania, que suele ponerse como ejemplo de país industrial), que la producción industrial ha aumentado aunque el empleo industrial haya caído (debido a un aumento de la productividad), y, lo que es más importante, que la automatización parece ser mucho más importante que el comercio a la hora de explicar la reducción del empleo industrial manufacturero(Steinberg, 2017). Por todo ello, el

proteccionismo no servirá para recuperar empleos industriales en EEUU, ya que la mayoría de las actividades de bajos salarios que hoy se hacen en México o China, de trasladarse a EEUU, seguramente serían automatizadas en pocos años. Esto no quiere decir que no haya que ayudar a los desempleados de larga duración que solían trabajar en la industria y, sobre todo, a las regiones deprimidas que han sufrido la desindustrialización y necesitan que el gobierno les preste apoyo. Pero, el proteccionismo no es la solución. Como tampoco lo es revocar el Obamacare que, al menos, da a estos desempleados acceso gratuito a la salud.

Otra premisa importante es que EEUU debe utilizar su fuerza para negociar acuerdos comerciales bilaterales más favorables (especialmente con los países con los que tiene déficit comerciales abultados, como México o China), y que saldrá exitoso de dichas negociaciones tanto porque Trump es un astuto negociador como porque, en caso de guerra comercial, los demás países podrían perder más que EEUU, lo que los llevará a someterse (Steinberg, 2017).

En su audiencia de confirmación ante el Senado, el secretario de comercio, Wilbur Ross, dijo a los legisladores que una limitación clave del TPP es que requería negociaciones multilaterales. Según explicó Ross: “Cuando uno negocia con diez países, el primero (...) dice: Está bien, hacemos una concesión, pero queremos algo a cambio. El segundo agrega otra exigencia. Cuando se llega al décimo, son un montón de exigencias. Otros países obtienen beneficios que ni siquiera pidieron” (Silva y Lara, 2017).

Al referir las razones específicas por las cuales el TPP es un mal negocio, Ross menciona dos fundamentales: los funcionarios estadounidenses entregaron demasiadas concesiones y las reglas de origen para automóviles permitirían a China y a empresas de diversos países aprovechar el acceso al mercado estadounidense (Silva y Lara, 2017).

Sorprendentemente, estos planteamientos encuentran respaldo en estudios realizados por el keynesiano Robert E. Scott, citados por el propio Trump: “China tiene un gran superávit comercial con los países del TPP y los términos cruciales del acuerdo (específicamente los débiles requisitos de reglas de origen) proporcionaría una garantía de puerta trasera para China y otros países fuera del TPP con acceso libre de impuestos a EEUU y a otros mercados del TPP. Esto sería especialmente importante para automóviles y piezas de automóviles, así como para otros productos clave. Los exportadores del TPP no se apartarán de sus proveedores chinos solo porque firmaron un acuerdo comercial con Estados Unidos” (Scott, 2016).

Más allá de ser preocupante, la creencia de que las negociaciones bilaterales favorecen siempre y en todo lugar a Estados Unidos es errada y revela falta de comprensión de la política comercial moderna. Tras varias décadas de disminución de aranceles en todo el mundo, el objetivo de los acuerdos comerciales en el siglo XXI es más que nada mejorar las reglas que gobiernan el comercio internacional, así que de nada sirve hacerlo desde un tratado por vez.

Trump y sus seguidores parecen no darse cuenta que el TPP no es una política de acción sino de reacción de parte de Estados Unidos ante el enlentecimiento de las rondas multilaterales y el crecimiento comercial de China. Ese acuerdo detallaba una serie de compromisos vinculantes cuyo objetivo era obtener condiciones más equitativas para los trabajadores estadounidenses. Al desechar el TPP –cuyo principal objetivo era negociar regulaciones– Trump no hizo más que dejarle el camino libre a China para que proponga un nuevo estándar regulatorio a los nuevos temas comerciales.

En realidad, el TPP, al abrir las puertas de un club de países ampliado, mejoraba la posición negociadora de Estados Unidos (no la empeoraba), porque si bien para la mayoría de los países el premio mayor es el comercio con Estados Unidos, el TPP ofrece además la posibilidad de acceder al 40% de la economía mundial.

El supuesto implícito de que los negociadores son los culpables de los malos acuerdos, indica ignorancia deliberada del proceso de negociación. La política comercial de Estados Unidos en la actualidad no es obra de un solo partido o de una sola entidad, sino que comprende tratados de libre comercio con unos veinte países, elaborados todos tras décadas de intensa revisión bipartidaria. Por ejemplo, aunque el TPP fue un tema central del segundo mandato del presidente Barack Obama, la propuesta surgió del presidente George Bush (hijo) muchos años antes. Del mismo modo, la mayor parte del trabajo para lograr el NAFTA la hizo el gobierno de George Bush (padre), pero su aprobación en forma de ley se hizo en diciembre de 1993 durante el gobierno de Bill Clinton.

Aunque diferentes estilos de negociación pueden haber llevado a diferentes resultados, decir que a Estados Unidos le faltaron representantes de primer nivel en las negociaciones comerciales es poco creíble. Pero la acusación de Trump se contradice con su intensa preocupación por los “acuerdos”, como si las negociaciones comerciales fueran transacciones puntuales para la compra de la próxima propiedad de lujo o del próximo paquete de activos tóxicos. Pero no lo son: si a los negociadores comerciales de Estados Unidos no les gusta el tono de sus homólogos chinos, no pueden ir a buscar otro socio más razonable o bien dispuesto para que abra los mercados chinos a los productos agrícolas estadounidenses. Lo mismo vale para cualquier otro país con el que Trump espere que Estados Unidos haga negocios.

Finalmente, en la Casa Blanca se ha extendido la idea de que el neomercantilismo servirá para reindustrializar EEUU y crear empleo.

En este caso, bastaría volver sobre la historia y recordar que el mercantilismo, que fue la doctrina económica imperante en Europa antes de que Adam Smith planteara en el siglo XVIII las bases teóricas del liberalismo, y que se resume en que las exportaciones son buenas y las importaciones son malas, no logró elevar los niveles de prosperidad económica ni estabilizar las relaciones internacionales como lo harían posteriormente las prácticas de apertura comercial bajo reglas multilaterales.

Agenda de política comercial de la nueva administración

Desde que se promulgó la Ley de Comercio en 1974 en los Estados Unidos, el Congreso solicita de la administración que cada año, el 1 de marzo, le presente su agenda de política comercial.

En la nueva agenda presentada por la administración Trump, se afirma que el pueblo norteamericano está frustrado con la anterior política comercial, no porque hayan dejado de creer en el libre comercio y la apertura de mercados, sino porque no ven claros los beneficios de los acuerdos internacionales suscritos.

Sobre la base de esta afirmación, el Presidente Trump establece que el objetivo general que guiará su próxima agenda será expandir el comercio de manera que resulte más justo y más libre para los estadounidenses.

Al enumerar los objetivos clave del nuevo programa comercial, aparece en primer lugar “asegurar que los trabajadores estadounidenses (...) tengan una oportunidad justa”. Entre los puntos concretos, también se encuentra el ítem “hacer cumplir las disposiciones laborales en los acuerdos existentes”(USTR 2017). Estas disposiciones se refieren por lo general a facilitar derechos como la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. No parece probable que el cumplimiento de estas cláusulas sobre derechos laborales sea una prioridad considerando el comportamiento antisindical de las empresas de Trump y su primera elección para el cargo de secretario de Trabajo, un ejecutivo de la industria de las comidas rápidas con un largo historial de violaciones a la ley laboral. El TPP imaginó cláusulas eficaces sobre derechos laborales, pero los republicanos en el Congreso ya habían apuntado contra estas cláusulas y, como ya se mencionó, la primera acción de Trump en el terreno comercial fue retirar al país del TPP. (El TTIP quedó a salvo en razón de su bajo perfil en EEUU). Parece más probable que el presidente Trump siga el ejemplo del presidente ruso, Vladímir Putin, e intente ganarse el apoyo de los trabajadores rescatando del cierre a plantas específicas, como ya lo hizo siendo presidente electo(USTR 2017).

Cada acción a tomar estará destinada a promover el crecimiento económico del país, la creación de empleo y la reciprocidad con los socios comerciales de Estados Unidos; reforzar el sistema de producción manufacturera y la habilidad de los norteamericanos de defenderse; y expandir las exportaciones agrarias y de servicios estadounidenses.

Las prioridades de la agenda comercial del actual mandatario se definen como (USTR 2017):

1. Defender la soberanía nacional de Estados Unidos en la política comercial.
2. Aplicar de manera estricta la normativa comercial estadounidense.
3. Aprovechar todo el potencial para influir en la apertura de mercados.

4. Negociar nuevos y mejores acuerdos comerciales.

Asimismo, la agenda destaca también la preferencia del presidente Trump por los acuerdos bilaterales en detrimento de los multilaterales.

En definitiva, la administración Trump expresa explícitamente en su agenda su compromiso con esta política para incrementar los sueldos y salarios de los trabajadores norteamericanos; ofrecer a los agricultores, ganaderos, proveedores de servicios e industrias agrarias una mejor oportunidad de que sus exportaciones crezcan; reforzar la competitividad norteamericana tanto en productos como en servicios; y dotar a los norteamericanos de una mejor y más justa oportunidad para mejorar su nivel de vida (Embajada de España en Washington DC, 2017).

La agenda pone el énfasis en “debilitar las barreras comerciales injustas en otros mercados” (USTR 2017). El programa involucra promover “la reciprocidad con nuestros socios comerciales” (USTR 2017) y esto se hará usando “todas las fuentes posibles de influencia” para “abrir los mercados extranjeros” (USTR 2017), específicamente por medio de negociaciones bilaterales y no multilaterales. En esas negociaciones, el país con mayor poder adquisitivo tiene una ventaja porque las empresas de los demás países dependen más del mercado mayor para su rentabilidad que este mercado de ellas. EEUU, con el mercado y el déficit más grandes, está claramente en una posición fuerte en relación con todas las demás naciones, excepto posiblemente aquellas reunidas en la Unión Europea.

La agenda también menciona la herramienta específica que debería utilizarse en las negociaciones bilaterales: la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, también llamada Súper 301. La Súper 301 “autoriza al USTR a tomar la acción adecuada en respuesta a acciones extranjeras que (...) sean injustificables, no razonables o discriminatorias, y que sobrecarguen o restrinjan el comercio de EEUU” (USTR 2017). ¿Quién tiene el derecho de determinar qué es injustificable? Bajo esta ley, la presidencia. Sin embargo, EEUU se convirtió en miembro de la OMC en 1995. Esta organización incluye un procedimiento para la resolución de disputas. Mientras que el presidente de EEUU podría considerar una medida comercial de otro país como injustificable y responder, por ejemplo, con un arancel como represalia amparado en la Súper 301, el país sancionado tiene el derecho de cuestionar la represalia a través del procedimiento de resolución de disputas. De este modo, será el consejo a cargo del proceso de resolución de disputas de la OMC el que decidirá en última instancia si las prácticas comerciales del país incriminado son o no justificables. En otras palabras, la Súper 301 perdió su poder cuando EEUU se unió a la OMC. Por esta razón, la Agenda de Comercio de 2017 se esfuerza en señalar que “los informes de la OMC no son vinculantes o de aplicabilidad inmediata” (USTR 2017). Dice además: “La Ley de Acuerdos de la Ronda Uruguay establece que, si el informe de una resolución de disputa de la OMC ‘es adverso a EEUU, [el representante comercial de Estados Unidos] consultará a los comités parlamentarios correspondientes si se deben implementar las recomendaciones del informe y, de ser así, la forma en que se implementará dicha recomendación y el lapso de tiempo necesario para ello”

(USTR 2017). Se está invocando esta prerrogativa para que la Sección 301 vuelva a ser efectiva.

La Agenda de Comercio de 2017 menciona algunas de las llamadas barreras comerciales que la administración quiere enfrentar. El primero en la lista de objetivos específicos de negociación es asegurar la propiedad intelectual de las empresas estadounidenses (USTR 2017), y también se lo menciona en el borrador de la carta del 12 de mayo sobre las renegociaciones de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Siguen en la lista las restricciones al flujo de información y servicios digitales (USTR 2017). En las negociaciones del TTIP, el equipo negociador norteamericano criticó a la UE por exigir que la información sea procesada dentro de los confines de los Estados miembros de la Unión. Robert Lighthizer, representante comercial de EEUU bajo Trump, criticó el suspendido TPP por su prohibición de requisitos de localización de datos que excluye al sector de servicios financieros y por excluir los productos del tabaco de los mecanismos de resolución de disputas entre inversionistas y Estados (Leonard 2017).

Entre otras prácticas que supuestamente dañan los negocios estadounidenses, la agenda de comercio menciona los subsidios de los gobiernos extranjeros, la competencia desleal por parte de empresas estatales y la manipulación de la moneda. No se menciona a China en particular, pero es el blanco obvio, dado las declaraciones sobre política de los miembros del equipo de Trump y la tendencia general del documento sobre la Agenda Comercial 2017. La Agenda culpa el acceso de China a la OMC por la pérdida de puestos de trabajo en la industria en EEUU (USTR 2017), llama a analizar sistemáticamente las economías “que no se adhieren por completo a los principios del libre mercado” y critica a aquellos países “cuyos sistemas legales y regulatorios no son suficientemente transparentes” (USTR 2017).

Hechos

Al hacer un balance de los primeros 100 días de la administración Trump, el director de la Oficina de Políticas de Comercio y Manufactura de la Casa Blanca, Peter Navarro, afirmó que la nueva política comercial estadounidense “...podía resumirse adecuadamente como una defensa histórica de los trabajadores estadounidenses y de la manufactura nacional. Incluso, indicó que sus resultados están a la vista” (Navarro, 2017).

El logro pionero y esencial habría sido la retirada de “uno de los peores acuerdos comerciales que se hayan propuesto”, el TPP, el cual suponía un mayor deterioro de la base manufacturera estadounidense, particularmente de la industria automotriz y una pérdida de la soberanía estadounidense a favor de la globalización.

En contraste, las marchas y contramarchas del mandatario en torno al TLCAN han sido particularmente sorprendentes. Durante la campaña presidencial, Trump dijo que el acuerdo era un “desastre” y había eliminado muchas plazas de trabajo al alentar a que las empresas trasladasen sus fábricas a México

para aprovechar la mano de obra más barata. Si no conseguía concesiones de México y Canadá, retiraría a Estados Unidos del acuerdo.

En marzo el gobierno envió al Congreso una carta delineando los planes para renegociar el pacto. Ese plan preservaba intacta buena parte del acuerdo y parece muy probable que la renegociación resulte en pocos cambios importantes, si los hubiera, de la ortodoxia comercial estadounidense.

El presidente de Estados Unidos también firmó un decreto en el que le ordena al secretario de Comercio, Wilbur Ross, que lleve a cabo un estudio integral sobre las prácticas comerciales injustas aplicadas por los socios comerciales y que alimentan el déficit comercial anual de Estados Unidos, superior a los 700,000 millones de dólares en mercancías. El análisis de Ross proveerá "...las armas económicas y políticas necesarias para que la administración tome medidas audaces y defendibles en caso de que en el estudio se determine que son necesarias"(Navarro, 2017).

Otro resultado destacado sería la apertura en el mes de abril de investigaciones sobre los riesgos para la seguridad nacional que podrían surgir de la sobreproducción de aluminio y acero. Según la nueva administración, hay indicios claros de que el exceso de importaciones está eliminando los empleos necesarios para mantener la reserva de trabajadores capacitados, esencial para el desarrollo sostenido de la manufactura avanzada de aluminio y acero.

Asimismo, ya se emplea una nueva metodología conocida como "situación de mercado particular", autorizada en la Ley de Extensión de Preferencias Comerciales de 2015, para combatir el dumping injusto de productos en el mercado norteamericano.

Como resultado, los oleoductos coreanos ahora están sujetos a impuestos de casi el triple de lo que habrían pagado según la metodología anterior. Con el tiempo, el uso de esta metodología nueva "salvará miles de empleos estadounidenses porque mantendrá a raya a quienes hacen trampa y creará un espacio para que la producción estadounidense florezca" (Navarro, 2017).

La madera canadiense también se ha visto afectada por el proteccionismo comercial norteamericano y ha sido gravada con aranceles del 20% (Navarro,2017).

La secretaría de Comercio no es la única dependencia que ha endurecido su postura respecto al comercio. El presidente de Estados Unidos instruyó a la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) que implemente requerimientos mejorados para evitar la baja recaudación de impuestos; se habrían perdido más de 2,000 millones de dólares a causa de la laxitud en la aplicación de estos requerimientos (Navarro, 2017).

En un segundo decreto se da a la CBP facultades más amplias para combatir la falsificación y el contrabando de mercancías y la violación de leyes de propiedad intelectual, que cuestan muchos millones de dólares a las empresas estadounidenses.

Donald Trump también firmó un decreto con el que se dan pasos enormes para cumplir su promesa de "comprar lo hecho en Estados Unidos y contratar a los estadounidenses".

Indicó a todos los secretarios de dependencias que dieran mayor preferencia a los productos estadounidenses en la compra de suministros para sus dependencias y minimizar la cantidad de exenciones; que hagan del conocimiento de nuestros socios comerciales que ya no renunciaremos a nuestro derecho de "comprar lo hecho en Estados Unidos" en los tratados de libre comercio, y que fomenten el cumplimiento al permitir que los encargados de las adquisiciones tomen en cuenta cualquier ventaja injusta que un licitante pueda tener al usar productos subsidiados o a precio mucho menor, tales como el acero.

En cuanto a China, después de la cumbre histórica en Mar-a-Lago, en la que ambos líderes se comprometieron a diseñar un plan de mejora de las relaciones bilaterales en 100 días, en mayo se logró un acuerdo comercial en virtud del cual, tras un embargo de 13 años,² China autorizará las importaciones de carne bovina estadounidense y autorizará a las firmas extranjeras ofrecer servicios de calificación financiera en la nación asiática. Además, se garantiza un "acceso rápido y completo" al mercado chino a los sistemas estadounidenses de pago electrónico.

En contrapartida, Estados Unidos suprimirá "lo antes posible" las restricciones a la importación de carne avícola china. Y en materia energética, dará luz verde a las empresas chinas para que puedan comprar gas natural estadounidense. China "no será tratada menos favorablemente que otros países" que no disponen de un acuerdo de libre comercio con la primera potencia económica mundial, establece el acuerdo.

En Washington, el tono era triunfal: "Es un resultado excepcional. Es más que todo lo que se ha hecho en la historia de las relaciones comerciales entre China y Estados Unidos", exclamó el secretario de Comercio, Wilbur Ross (AFP, mayo 2017).

Sin embargo, el acuerdo no aborda los temas más sensibles de las relaciones comerciales estadounidenses, como el acero, el aluminio o las piezas de recambio.

La mayor frustración para los nacionalistas estadounidenses es el retraso en el plan de restringir las importaciones de acero, el cual los funcionarios prometieron a finales de junio estaba a tan sólo unos días de ser implementado.

² China suspendió totalmente las importaciones de carne bovina procedente de Estados Unidos en 2003 tras el descubrimiento del primer caso en el país de Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), la llamada enfermedad de la "vaca loca". Estados Unidos pedía desde hacía varios años la reapertura del mercado chino, donde el consumo de carne ha aumentado de forma espectacular y que los ganaderos estadounidenses consideran crucial.

El plan, el cual consiste en utilizar una ley de la era de la Guerra Fría que permite a los presidentes estadounidenses invocar la seguridad nacional para restringir importaciones, tiene como objetivo principal obligar a China a reducir la enorme producción de acero que ha resultado en la reducción de los precios mundiales. Pero se ha estancado en un debate interno impulsado por el cabildeo de todas las partes interesadas: productores de acero, la comunidad empresarial más amplia de EEUU, y los aliados y socios comerciales de Asia y Europa.

La contienda en materia de acero ha enfrentado a defensores de una estrategia dura –como Wilbur Ross– y a nacionalistas económicos de la Casa Blanca, con figuras procomerciales, como Gary Cohn, el ejecutivo de Goldman Sachs que lidera el Consejo Económico Nacional del Sr. Trump. También parece haber ocasionado que el representante comercial estadounidense del Sr. Trump, el ex abogado de la industria del acero Robert Lighthizer que se dice está cada vez más cerca del Sr. Cohn, haya permanecido visiblemente al margen de lo que algunos consideran como un signo de su escepticismo sobre el ejercicio.

El Sr. Ross se quejó ante los miembros del Congreso durante una reunión privada de que el plan ahora estaba enfrentando ciertas “complejidades”, incluyendo los discrepantes intereses de los productores y de los usuarios del acero y las amenazas de represalias por parte de socios comerciales como la Unión Europea (UE).

Según las personas informadas acerca de las discusiones, el resultado ha sido la transformación de un audaz plan para imponer un arancel único de hasta un 25 por ciento sobre las importaciones en algo mucho más complicado.

El escenario más probable actualmente es un elaborado sistema de cuotas y aranceles que excluiría las importaciones de Canadá y México, agregaron. También incluiría un período de 90 días para que las empresas presionaran para que se excluyan ciertos productos y para que la administración organizara una nueva ronda de negociaciones con otros países productores de acero.

El mismo Sr. Trump ha creado problemas potenciales al decir repetidamente que la medida en contra de las importaciones de acero tiene por objeto combatir el *dumping* (la exportación de productos debajo del costo de producción) por parte de países como China. Al hacer eso, advierten los abogados, el presidente ha perjudicado el caso de EEUU dado el hecho de una objeción en la OMC.

En virtud de las normas de la OMC, los países sólo pueden utilizar medidas aprobadas para que cada producto combata el “dumping”. Pero, según los abogados, el hecho de que el Sr. Trump se concentre en las afirmaciones de *dumping* y de que su plan utilice la ley de la era de la Guerra Fría parece violar esas reglas.

Lo que importa destacar es que el presidente estadounidense, que amenazó a China con prohibitivos derechos aduaneros, acusada de prácticas comerciales

desleales y de manipulación de divisa, ha moderado claramente su discurso desde que asumió el cargo. Trump aboga ahora por un acercamiento con el gigante asiático, cuya ayuda busca además para tratar el delicado tema de Corea del Norte.

Escenario complejo

Como es fácil advertir, la inclinación proteccionista de Trump supone un terremoto para el sistema comercial mundial y, con el correr del tiempo, serán cada vez más visibles los escollos de las propuestas anunciadas por el mandatario.

Un problema crucial es que la globalización de la economía mundial, un proceso objetivo acelerado en las últimas décadas, ha provocado profundas transformaciones en la naturaleza del comercio internacional. Las nuevas cadenas de suministro creadas al amparo del rápido cambio tecnológico – sustento material de la globalización–, han permitido a las empresas transnacionales ubicar distintas partes del proceso productivo en diversos países para aprovechar las ventajas de costes. Los bienes y servicios ya no se producen en un solo país. Así, el comercio internacional tiene hoy poco que ver con el que existía hace medio siglo, cuando más del 70% de los bienes manufacturados se producían en los países avanzados y su proceso productivo era relativamente sencillo, al no incluir insumos intermedios de otros países ni procesos de deslocalización. Hoy, aunque sigue habiendo comercio tradicional, sobre todo en sectores como las materias primas o el textil, han aparecido cadenas de producción globales –especialmente en manufacturas industriales relativamente sofisticadas y cada vez más en servicios– que dominan cada vez más los patrones de intercambio internacionales y en las que muchas economías emergentes se han insertado con gran éxito.

En este mundo globalizado en el que las cadenas de suministro se encuentran interconectadas, cualquier disrupción podría afectar a Estados Unidos, fundamentalmente a su elite económica. No es posible olvidar que “la actual estructura de producción y de circulación mundial de mercancías por sobre las economías nacionales, está comandada por las grandes empresas transnacionales, siendo las empresas estadounidenses las más importantes en la economía mundial. Ellas, podrían oponerse o limitar las propuestas de Trump” (Caputo, 2017).

En la lista Fortune Global 500,³ el dominio de Estados Unidos sigue siendo aplastante, con 53 empresas incluidas dentro de las 100 empresas más grandes del mundo, prácticamente la mitad de ellas tienen su origen en los Estados Unidos. En segundo lugar, se encuentra China con un total de 10 empresas y en tercer lugar Gran Bretaña con un total de 6 empresas (*Economipedia*, 2017).

³ La lista Fortune Global 500 es el ranking anual de las 500 corporaciones más grandes del mundo según la prestigiosa revista de negocios y lujo *Fortune*, que se mide por los ingresos totales de las diversas compañías.

Grandes fábricas de origen estadounidense se encuentran relocalizadas en México o en China precisamente por la diferencia salarial –incluso en los últimos años muchas empresas se trasladaron de China a México o a Vietnam, entre otros destinos, debido al incremento de los salarios chinos. Gran parte de las importaciones chinas y mexicanas que Trump pretende gravar, provienen de capitales norteamericanos localizados en esos países. Incluso, una significativa porción de los insumos de la industria radicada en Estados Unidos procede de China y México al igual que una fracción significativa de los bienes de consumo.

Alrededor del 40% del valor agregado de los productos importados por EE.UU de la nación azteca aparece en realidad generado en EE.UU. Los productos de ingeniería tan complejos realizados en EEUU van a través de la frontera hacia México y luego regresan. El 80% de las exportaciones mexicanas la realizan más de 700 transnacionales y 35 empresas son las que realmente concentran la mayor parte de las exportaciones, la mayoría de ellas son de Estados Unidos o con participación de capital de ese país. Un aumento arancelario a la escala prometida por Trump, no sólo significaría una declaración de guerra a todas estas empresas sino que colateralmente produciría una escalada inflacionaria con la consecuente disminución del salario real y el incremento de los costos de producción.

Más aún, hay que insistir en el hecho de que una gran parte del comercio moderno se hace con bienes intermedios, cosas que se usan para fabricar otras cosas. Un arancel sobre el acero, por ejemplo, ayuda a los productores siderúrgicos, pero perjudica a los consumidores de acero en las fases posteriores del proceso productivo como el sector automovilístico. Por tanto, ni siquiera está claro el efecto directo del proteccionismo sobre el empleo (Krugman, 2017).

Y luego están los efectos indirectos, lo que significa que cualquier aumento del empleo en un sector protegido por aranceles debe compararse con la pérdida de empleo en otros sectores. Normalmente, de hecho, el comercio y la política comercial tienen pocos efectos, o ninguno, sobre el empleo total. Afectan al tipo de empleos; pero no tanto al número total.

Supongamos que Trump impusiera aranceles sobre una amplia selección de bienes, digamos que el 10% global *ad valorem* que se llegó a comentar antes de que tomase posesión. Esto beneficiaría directamente a los sectores que compiten con importaciones, pero la historia no acaba aquí (Krugman, 2017).

Aunque no se considere el daño a los sectores que utilizan factores de producción importados, cualquier creación de empleo directa gracias a los nuevos aranceles se vería contrarrestada por la destrucción de empleo indirecta. La Reserva Federal, por temor a la presión inflacionaria, incrementaría los tipos de interés. Eso afectaría a algunos sectores como el inmobiliario y también fortalecería el dólar, lo que perjudicaría a las exportaciones estadounidenses (Krugman, 2017).

Las afirmaciones de que el proteccionismo provocaría inevitablemente una recesión pudieran ser exageradas, pero hay razones para creer que estos efectos indirectos impedirían cualquier creación de empleo neta.

¿Guerra comercial en ciernes?

Ante las propuestas proteccionistas de Trump, la respuesta de otros países no tardará. El comercio internacional se rige por unas normas, normas que EE.UU. contribuyó a crear. Si ellos empiezan a incumplir esas normas, los demás también lo harán, tanto en represalia como por simple imitación. A eso es a lo que se refiere la gente cuando habla del riesgo de una guerra comercial. En términos simples, ella consiste en imponer aranceles disciplinarios, subsidios para la exportación y otros tipos de obstáculos para el comercio.

La dinámica aquí es la siguiente: el primer país que imponga una sanción tendrá ventaja a corto plazo. Pero las represalias no tardarán en llegar y, debido a que los socios comerciales impondrán sus propias sanciones, aquella ventaja pronto dejará de existir.

De hecho, hay un renacer del proteccionismo que ya se puede comenzar a medir cuantitativamente. Un informe publicado por la OMC señala que, entre 2008 y 2016, los miembros de la organización activaron 2.127 medidas restrictivas al comercio. Muchas de éstas medidas fueron más allá de simples aranceles al comercio, imponiendo nuevas normativas y procedimientos para importaciones que han entorpecido el libre comercio (Albertoni, 2016).

Si algo nos dicen todos estos datos es que el libre comercio parece perder cada vez más encanto y un proteccionismo fundamentado en discursos simplistas ha comenzado a sustituirlo.

Incluso, para algunos analistas las guerras comerciales acaban de empezar (Rickards2017). El pasado 27 de julio, el Congreso estadounidense aprobó una de las sanciones económicas más fuertes de su historia, y se la dio a Trump. El magnate la firmó, aunque sin muchas ganas.⁴

Las nuevas leyes dictan que ninguna compañía estadounidense puede unirse a los esfuerzos rusos de explorar el Ártico en busca de petróleo y gas natural. Pero las sanciones no acaban ahí: la ley también dicta que cualquier compañía extranjera que haga negociaciones con Rusia para dicho proyecto de exploración, será expulsada de los mercados y contratos estadounidenses (Rickards2017).

Estas nuevas imposiciones representan un riesgo existencial para Rusia, ya que el país tiene una importante dependencia del petróleo y el gas natural para impulsar su economía. Rusia intenta controlar nuevos descubrimientos con el fin de mantener su posición de *quasi*-monopolio como el principal proveedor de

⁴ La opinión de Trump, de todas maneras, no era importante en esta ocasión; el Congreso y el Senado aprobaron las sanciones con mayorías inmunes al veto. Así que, aunque el Presidente intentara vetar la ley, el Congreso lo hubiera anulado.

energía de Europa. Asimismo, necesita la tecnología occidental para superar los desafíos de explorar el Ártico.

En su defecto esta ley incapacita los esfuerzos de Rusia en términos financieros y tecnológicos y, además, debilita su control sobre los mercados de energía global.

Y el país ya prometió que habrá represalias. Pero el contraataque ruso no consistirá de sanciones recíprocas a los Estados Unidos. Rusia ha dicho que golpeará “asimétricamente”. Esto quiere decir que utilizará los medios en los que más dominio tiene.

Mientras tanto, la anticipada guerra comercial entre Estados Unidos y China parece precipitarse. Aunque de manera soterrada, la primera economía del planeta ya ha aplicado sanciones antidumping a 102 productos de China (Silva y Lara, 2017).

Más recientemente, en el mes de agosto el Departamento de Comercio de EEUU anunció la decisión preliminar de imponer aranceles sobre el suministro de papel de aluminio de China, que oscilarán entre el 16,5% y el 81%, dependiendo de los subsidios que reciben las empresas por parte del Gobierno chino. La decisión fue tomada independientemente de la investigación iniciada en abril de 2017 que busca comprobar si el aluminio extranjero afecta a la seguridad nacional de EEUU. (Horowitz, 2017).

Con ello, el gobierno de Trump ha dejado claras sus intenciones de imponer aranceles al hierro y aluminio chino baratos, además de sancionar al país por robo de propiedad intelectual estadounidense. Posteriormente, se tomarán más acciones con el fin de sancionar a bancos chinos que estén ayudando a Corea del Norte a financiar su programa de armas.

Según algunos analistas, “...la razón por la que Trump no actuó rápidamente se debe a que quería el apoyo del gigante asiático para el enfrentamiento contra el desarrollo de armas nucleares y misiles de Corea del Norte. Si China presionaba a Corea del Norte, entonces Estados Unidos no iría contra China” (Rickards 2017).

“Pero China no cumplió su parte del trato. No ha hecho –y no planea hacer– nada con respecto al comportamiento de Corea del Norte y, por eso, Trump no tiene ninguna razón para contenerse ahora. La Casa Blanca ya comenzó a dar rienda suelta a su formidable arsenal de armas comerciales contra China” (Rickards 2017).

Para noviembre se espera que Estados Unidos declare a China como un manipulador de divisas, lo que comenzará otro proceso de revisión, a su vez generando nuevas sanciones.

Alemania también está en el punto de mira en esta guerra, debido a sus elevados y sostenidos superávits comerciales, que en 2015 y 2016 se ubicaron por encima del 8% del PIB⁵(Otero, 2017).

Desde Londres y cada vez con más insistencia desde Washington desde que Donald Trump asumió la presidencia, denuncian que Alemania sigue una política neomercantilista de reducción de salarios y se aprovecha de la demanda, o sea, de los estímulos que generan otros países, sobre todo EE UU, Reino Unido y China, pero también en su día la periferia de la zona euro. Bajo esta lógica, Alemania es una fuerza deflacionaria peligrosa. Para poder competir con sus productos, los demás Estados también tienen que bajar sus salarios y eso hace que el mundo esté constantemente al borde de la recesión.

Por lo tanto, Alemania debe cambiar su política económica; estimular la subida de los salarios, reducir los impuestos y aumentar la inversión pública. Es decir, debe desatar de una vez por todas una expansión fiscal. Trump ha declarado en varias ocasiones, incluso ante la propia canciller alemana, Angela Merkel, que el superávit alemán es malo para EE UU y ha amenazado con subir los aranceles a las importaciones provenientes de Alemania(Otero, 2017).

Ninguno de los países amenazados se quedará de brazos cruzados mientras Estados Unidos arrasa con sus relaciones comerciales bilaterales. Las represalias están en camino. Al parecer, está en ciernes una guerra comercial a gran escala.

Un conflicto de esa envergadura, sobre todo entre China y EE.UU., sería muy grave para la economía mundial, pues China, a diferencia de México, tendría suficientes armas para enfrentar a EEUU, llegando a ser un rival casi de la misma talla. Una escalada arancelaria entre ellos provocaría una importante caída del comercio mundial porque ambos países son parte fundamental de las cadenas de suministro globales. Aproximadamente, el 45% de los productos consumidos en EEUU son importados, y de dicho porcentaje, el 35% proviene de China, mientras que solo el 13% viene de México (Marrero, 2017).

Si bien Estados Unidos exporta menos a China que viceversa, es China quien controla los componentes clave de las cadenas de suministro y las redes de producción mundiales.⁶ Si China lanzara un “puñado de arena” en los engranajes de estas cadenas, podría interrumpir redes de producción enteras,

⁵ Con una cifra en torno a los 300.000 millones de dólares, el superávit comercial de Alemania resulta por mucho el más abultado del mundo; superando incluso el de China que solo alcanza los 200.000 millones de dólares. A principios del mes de julio, justo antes de la reunión del G20 en Hamburgo, la revista británica *The Economist* sacaba el tema en portada y lo calificaba como “el problema alemán” (Otero, 2017).

⁶ Considere el iPhone. Mientras que China proporciona sólo el 4% del valor agregado, suministra los componentes básicos a Apple a precios bajos. Apple no puede manufacturar un iPhone desde cero en EE.UU., por lo que tendría que buscar proveedores alternativos, aumentando sus costos de producción considerablemente. Según estimados de diversos analistas, el costo de fabricación de un iPhone podría subir hasta un 300% si este fuese fabricado íntegramente en EE.UU. Esto daría a las empresas de teléfonos inteligentes chinos una oportunidad para apoderarse de una mayor cuota de mercado de los principales participantes en el mismo (Jin, 2017).

causando serios daños a Estados Unidos⁷ (y, de hecho, a todos los países que participan en las mencionadas redes).

China podría dejar de comprar aviones estadounidenses, también podría imponer un embargo a los productos de soya estadounidenses y realizar un *dumping*, es decir deshacerse de manera abrupta, de los títulos-valores del Tesoro de EEUU y de otros activos financieros estadounidenses. Las empresas chinas llegarían a reducir su demanda de servicios empresariales estadounidenses, y el gobierno persuadir a las empresas para que no compren productos estadounidenses. La mayoría de las ventas anuales de las compañías Fortune 500 provienen de China hoy en día – y ellas ya se sienten cada vez menos bienvenidas (Jin, 2017).

Más allá de ser el segundo socio comercial más importante de Estados Unidos, China es el principal proveedor de empleos de Estados Unidos. Por lo tanto, una guerra comercial podría costar a los Estados Unidos millones de empleos. Si China pasara de Boeing a Airbus, por ejemplo, Estados Unidos perdería unos 179.000 puestos de trabajo. La reducción de los servicios empresariales estadounidenses costaría otros 85.000 puestos de trabajo. Las regiones productoras de soya, por ejemplo, en Missouri y Mississippi, podrían perder cerca del 10% de los empleos locales si China suspendiera de sus importaciones este producto (Jin, 2017).

En cualquier caso, los efectos de una guerra comercial chino-estadounidense no se limitarían solo a estas dos potencias y en caso de ampliarse el conflicto, pondría a la economía de EEUU en recesión. Un estudio de Goldman Sachs revela que, si se llevara a cabo una guerra comercial entre EEUU y China, el impacto negativo en el crecimiento sería de 0,7% del PIB para EE.UU. y de 0,3% para el de China (Marrero, 2017).

Así pues, es pura tontería creer que EE.UU. “ganaría” dicha guerra. En primer lugar, porque dista mucho de ser una superpotencia dominante en el comercio mundial, ya que China, Alemania, la Unión Europea y otros son actores igual de importantes y capaces de adoptar represalias eficaces (como pudo comprobar el Gobierno de George W. Bush cuando impuso aranceles sobre el acero europeo allá por 2002). En cualquier caso, una guerra comercial perjudicaría a todos los países involucrados (Krugman, 2017).

El problema consiste en que todo ello ocurre en medio de una crisis histórica y estructural de la economía mundial y en el marco del estrechamiento del mercado mundial, por lo que las políticas de chantajes que Trump plantea a los rivales de Estados Unidos puede dar lugar a mayores confrontaciones políticas, geopolíticas y hasta militares entre las grandes potencias. Tras décadas creciendo por encima de la producción salvo en momentos puntuales de recesión como 1981 y 2009, el comercio mundial se ha frenado y actualmente

⁷ En la actualidad, casi el 40% de las exportaciones de Estados Unidos son parte de las cadenas de valor internacionales, ya sea porque están compuestas de partes y componentes importados, ya sea porque son partes y componentes que son luego integrados en las exportaciones a otros países. Su costo potencialmente prohibitivo puede ser el obstáculo mayor a una disputa comercial de grandes proporciones (Chingo, 2016).

está en niveles históricamente bajos, comparables a la época de la Segunda Guerra Mundial. En el 2016, por quinto año consecutivo, los intercambios internacionales de mercancías crecieron a la misma tasa que el PIB mundial.

Y para el presente año, se sugiere que el comercio debería aumentar al 3,6%, todavía por debajo del promedio del 5% desde 1990. Es posible que sea necesario revisar a la baja esas previsiones, en particular ante el riesgo de que la desaceleración de las economías emergentes y la volatilidad financiera continúen. Es decir, la continuidad de la crisis global, que ha arrastrado al comercio mundial, anuncia un escenario de agudización de las contradicciones capitalistas no fácil de resolver.

Incluso, vale destacar que un proteccionismo débil dirigido a recuperar “consensos” internos es probable que –en las condiciones generales reinantes – se presente como un serio obstáculo para las políticas de “coordinación” económica internacional tal como las conocimos en estos últimos años. Cuestión que hace esperar una mayor inestabilidad mundial.

Más allá de su alcance real, el poder simbólico de la nueva ola de proteccionismo comercial que sacude el mundo en un contexto de “estancamiento secular” de la economía global, probablemente esté indicando el momento más débil y más crítico –si se consideran todos los ángulos– de la historia neoliberal. Un instante en el cual la relativa “cooperación” entre los Estados capitalistas centrales –que resultó un factor esencial de contención para la crisis que se inició en 2008– se vuelve contradictoria con las necesidades de la recuperación de la economía norteamericana.

Visto el peso todavía decisivo de Estados Unidos en todos los ámbitos, no sería descabellado afirmar que se asiste a un momento de transición de la historia mundial comparable a los de las crisis del siglo XX. Un giro importante, más profundo que aquel impulsado por Thatcher (1979) y Reagan (1980). En efecto, lo que está en cuestionamiento no es solamente el orden neoliberal instaurado desde la década del 80 del siglo pasado, sino el equilibrio de las relaciones entre las potencias, el sistema de hegemonías tal como se creó y evolucionó después de la Segunda Guerra Mundial.

Bibliografía

AFP, mayo (2017). Trump firma un acuerdo comercial con China, en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/05/12/trump-firma-un-acuerdo-comercial-con-china>

Albertoni, Nicolás (2016). Ante el cambio de época del comercio global, fuente <http://latinamericagoesglobal.org/2016/11/ante-el-cambio-de-epoca-del-comercio-global/>

Caputo, Orlando (2017). Trump: Economía mundial y su crisis actual, en <http://www.globalresearch.ca/trump-economia-mundial-y-su-crisis-actual/5575189>.

- Chingo, Juan(2016). Presidencia Trump: mezcla explosiva de cautela geopolítica y agresividad económica, en <https://www.laizquierdadiario.com/>
- Diéguez, Armando (2017). El plan comercial de Trump augura un verdadero enfrentamiento global, Economipedia, 2017. Empresas más grandes del mundo 2017, en <http://economipedia.com/ranking/empresas-mas-grandes-del-mundo-2017.html>.
- Embajada de España en Washington DC (2017). El Presidente Trump presenta su Agenda Comercial para 2017 ante el Congreso de los EE.UU., en <http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/Washington>
- Gillespie, Patrick (2017). Si Trump desecha el TLCAN se llevaría entre los pies a las exportaciones de EU, en <http://expansion.mx/economia/2017/04/18/si-trump-desecha-el-tlcan-se-llevaria-entre-los-pies-a-las-exportaciones-de-eu>
- Guzmán, Cristina (2017). Límites y riesgos de la política comercial de Trump, en <https://dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/44843/riesgos-politica-comercial-trump.html>
- HorowitzJulia(2017). Estados Unidos asesta el primer golpe comercial a China, en <http://www.institutodeestrategia.com/articulo/internacional/>
- Jin, Keyu(2017). Las armas de China para la guerra comercial, en <https://www.project-syndicate.org/c>
- Krugman Paul (2017). La guerra comercial que se nos viene encima, en <http://progresosemanal.us/20170710/la-guerra-comercial-se-nos-viene/>
- Leonard, J(2017): “Lighthizer Says Renegotiated NAFTA Could Go beyond TPP Provisions” en Inside US Trade’s World Trade Online.
- Long, Heather(2017). ¿Por qué Donald Trump no se ha lanzado 'con todo' contra China?
- Marrero, Diego 2017. Donald Trump, China y la política comercial de EEUU [Opinión], en <http://elcomercio.pe/economia/opinion/donald-trump-china-politica-comercial-eeuu-opinion-402330>
- Navarro, Peter (2017). La política comercial estadounidense ya está dando resultados, en <http://expansion.mx/opinion/2017/05/04/opinion-la-politica-comercial-estadounidense-ya-esta-dando-resultados>
- Otero Miguel(2017). El poder de EE UU y el superávit comercial alemán, en <https://www.esglobal.org/poder-ee-uu-superavit-comercial-aleman/>

- Palley, Thomas I. (2013). The Perils of China-centric Globalization. En internet disponible en http://www.thomaspalley.com/docs/articles/economic_development/china-centric-globalization.pdf
- RickardsJim(2017). La Tercera Guerra Mundial está cerca, en <https://cl.igdigital.com/2016/12>)
- ScherrerChristoph(2017). EEUU. La agenda de política comercial de Trump: más liberalización, en <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/07/03/eeuu-la-agenda-de-politica-comercial-de-trump-mas-liberalizacion/>
- Share.america(2017). Discurso de toma de posesión del presidente Donald Trump el 20 de enero de 2017, en <https://share.america.gov/es/heres-newly-sworn-president-trumps-full-speech/>).
- Silva Consuelo y Lara Claudio (2017). Límites y contradicciones de las propuestas comerciales de Trump, en <http://www.globalresearch.ca/limites>
- Smart, Christopher (2017). La antilógica comercial de Trump, en <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-flawed-thinking-on-trade-by-christopher-smart-2017-06/spanish>
- Steinberg, Federico (2017). El orden comercial multilateral ante el neo-mercantilismo de Trump, en <http://www.realinstitutoelcano.org/>
- TheEconomist*(2017). Robert Lighthizer: el nuevo rostro de la política comercial estadounidense, en <http://www.lanacion.com.py/the-economist/2017/05/29/robert-lighthizer-el-nuevo-rostro-de-la-politica-comercial-estadounidense/>
- Ugarteche, Oscar y Negrete, Armando (2017). Trump y el unilateralismo proteccionista, en <http://www.obela.org/book/export/html/190>
- USTR(2017). Trade Policy Agenda and 2016 AnnualReport, Oficina del Representante Comercial de EEUU, Washington, DC, 2017. Traducido y publicado en la revista *Nueva Sociedad*, julio 2017.

2

TiSA ¿trazo indeleble?

MSc. Jonathán Quirós Santos
Investigador del CIEM

Resumen

El Acuerdo sobre los Servicios Comerciales (TiSA) es un proyecto hegemónico de Estados Unidos negociado en secreto desde 2013 entre alrededor de 50 países. Aunque sus negociaciones se detuvieron a fines de 2016, ya ha marcado un trazo en el escenario negociador mundial, y es un nuevo y peligroso precedente y otro desafío a un multilateralismo comercial cada vez más cuestionado.

Palabras clave: comercio internacional, TiSA, Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGGS), OMC, mega-acuerdos.

Abstract

The Agreement on Commercial Services (TiSA) is a US hegemonic project negotiated in secret since 2013 for about 50 countries. Although its negotiations were halted at the end of 2016, it has already marked a trajectory on the world stage of negotiation, and it is a dangerous and new precedent and another challenge to increasingly multilateral commercial.

Key words: international trade, TiSA, General Agreement on Trade in Services (AGGS), WTO, mega-agreements.

Mediante sucesivas filtraciones de Wikileaks iniciadas en junio de 2015 hasta las de mayo de 2016 a *The Age* (Australia), *Süddeutsche Zeitung* (Alemania), *Kathimerini* (Grecia), *Kjarninn* (Islandia), *L'Espresso* (Italia), *La Jornada* (México), *Punto24* (Turquía), *OWINFS* (Estados Unidos), *Brecha* (Uruguay) y *Público* (España), tanto del "texto central" como de los anexos y de diversas áreas de negociación del secreto Acuerdo sobre los Servicios Comerciales, el TiSA, por el acrónimo en inglés de *Trade in Services Agreement*, se adicionó al conocimiento público un nuevo proyecto hegemónico y una nueva sigla a las numerosas existentes en la economía y el comercio mundial.

Menos divulgado que las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership* -TPP) y las de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (*Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership* -TTIP-) también en secreto, notas muy escuetas y casi inadvertidas publicadas en la prensa internacional en la tercera semana de noviembre de 2016, dieron cuenta de que los enviados de los países que

negocian el TISA habían decidido cancelar la Vigésimo segunda Ronda, que se celebraría a partir del 6 de diciembre.

Esta suspensión hace creíble, en ausencia de nuevas filtraciones o declaraciones formales en sentido contrario, que las negociaciones del TiSA están suspendidas. El entonces recién electo presidente de Estados Unidos, Donald Trump, en su campaña al cargo y antes de asumir, había divulgado su intención de revisar o renunciar en otros casos, a los tratados de libre comercio (TLC) en que su país estuviese involucrado o negociara. Sin embargo, ni en esa fecha ni a partir de su asunción a inicios de enero de este año el actual mandatario ha manifestado formalmente o tuiteado sobre sus intenciones en particular sobre el TiSA, si bien sus pretensiones sobre los TLC se están concretando.

Más que lo divulgado por los medios como noticia por sí misma, este artículo tiene la finalidad de evaluar el contexto en que se conformó el TiSA, sus antecedentes y su relación con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGGS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como analizar sus implicaciones (aún si no entrara en vigor) en el sistema multilateral de comercio. Se advierte que las evaluaciones y conclusiones están basadas en los documentos filtrados por Wikileaks y los comentarios a estos de especialistas, los que de acuerdo a su fecha de publicación seguramente fueron sobrepasados por otros que permanecen en secreto y se negociaron posteriormente; y de que aparecen entre corchetes aspectos significativos de los textos, indicativo de la falta de acuerdos hasta diciembre de 2016.

Contexto y antecedentes del TiSA

El surgimiento del TiSA se produce en el contexto del prolongado estancamiento de la Ronda de Doha⁸ de la OMC, que ha conducido a la búsqueda por parte de los principales países comerciantes mundiales de vías para impulsar la culminación de la también llamada Ronda del Desarrollo, sobre todo fuera de las establecidas por dicha entidad.

Se asocia el marasmo de la Ronda de Doha a la falta de consensos para llegar a acuerdos definitivos en lo que se ha denominado en la jerga de la OMC el “triángulo de cuestiones” (acceso a mercados para productos agrícolas, ayuda interna a la agricultura y acceso a mercados para productos no agrícolas), mientras que el resto de los temas de negociación, incluido servicios, son rehenes de los avances en estos citados; y que en la entidad multilateral se negocia bajo el principio de compromiso único (nada está aprobado hasta que todo esté acordado). Muy sintéticamente, los países desarrollados pretenden una mayor apertura de los subdesarrollados en sectores manufactureros (además de en inversiones y servicios), mientras esos últimos demandan una

⁸Lanzada en noviembre de 2001, como principal resultado de la IV Conferencia Ministerial celebrada en la capital Catarí. Sus negociaciones se iniciaron formalmente el 1 de enero de 2002, con meta de culminación el 1 de enero de 2005.

mayor liberalización agrícola a los desarrollados (y mayor acceso de sus trabajadores en Estados Unidos y Europa). Sin embargo, en última instancia, se manifiestan factores geoeconómicos y políticos de fondo.

La IX Conferencia Ministerial, celebrada en Bali (Indonesia) en los primeros días de diciembre de 2013 no cambió en lo fundamental el panorama descrito. Se reafirmó allí la vigencia de la vigencia de las Declaraciones y Decisiones adoptadas en Doha y el pleno compromiso de ponerlas en práctica, pero las negociaciones en los temas sustantivos no se abordaron. Se aprobó y lanzó el Paquete de Bali, contentivo de la creación del primer Acuerdo Multilateral tras la Declaración de Marrakech (que dio lugar a la OMC). El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (el único sobreviviente de los llamados en la Ronda de Doha de los Temas de Singapur, junto a Inversiones, Competencia, Transparencia de la Contratación Pública), entró en vigor en febrero de 2017, cuando se adhirieron dos tercios de los 164 Miembros de la Organización, el mínimo requerido.

En diciembre de 2015, a veinte años de la creación de la OMC, se celebró la X Conferencia Ministerial en Nairobi (Kenia). Se adoptó el Paquete homónimo, con seis Decisiones Ministeriales sobre la agricultura, el algodón y cuestiones relacionadas con los países menos adelantados (PMA) y la decisión de eliminar las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios, lo que, a falta de otros avances de mayor calado en el tema, se convirtió en la mayor reforma del comercio mundial de estos productos en los últimos dos decenios (Quirós, 2016).

Antes y en paralelo al estancamiento de la Ronda de Doha, no alterado en estas últimas citas, han emergido “nuevos” actores económicos y comerciales sobre todo, del sudeste asiático, encabezados por China (en 2015 primer exportador mundial de mercancías y segundo importador de estas y de servicios) y cobran mayor relevancia en términos geopolíticos y económicos los BRICS (Brasil, Rusia, India, la propia China y Sudáfrica); se manifiesta la pérdida relativa de hegemonía de Estados Unidos y su redefinición entre los actores tradicionales y los nuevos; así como la dilatada y accidentada recuperación de la crisis global de 2008-2009.

Es también parte del contexto, como alternativa al estado mencionado de la Ronda de Doha, la novedad de las negociaciones de “megaacuerdos”, dados por el involucramiento de grandes economías o de países con una gran población y PIB y que se distinguen además por su alta proporción en el comercio y la inversión extranjera directa mundiales; más allá de la lógica bilateral, y en los que se incluyen áreas no abordadas hasta la fecha por la OMC, o que son parte de acuerdos plurilaterales de esta o incluso áreas en las que se pretende mayor liberalización que la normada por la institución, denominados de “integración profunda”.

Aunque no son los únicos, los más importantes son el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP),⁹ la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión–

⁹Negociado desde 2010, acordado el 5 de octubre de 2015 y firmado el 4 de febrero de 2016 entre América Latina, América del Norte, Asia y Oceanía: Brunei Darussalam, Chile, Nueva

TTIP-) entre Estados Unidos y la Unión Europea,¹⁰ y la Asociación Económica Integral Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership*–RCEP-) entre 16 países asiáticos (Brunei Darussalam, Filipinas, Malasia, Lao, Tailandia, Camboya, Indonesia, Myanmar, Singapur, VietNam-miembros de la ASEAN-, más Australia, India, Nueva Zelandia, China, Japón y Corea del Sur), aún en negociación.

En el caso del primer megaacuerdo, Estados Unidos expuso sin cortapisas su interés estratégico e intenciones hegemónicas. El entonces presidente Barack Obama (2015), expresó tras la conclusión de las negociaciones mediante un Comunicado de Prensa que “Dado que más del 95% de nuestros clientes potenciales viven fuera de nuestras fronteras, no podemos dejar que países como China redacten las normas de la economía mundial. Nosotros deberíamos redactar esas normas, abriendo nuevos mercados para los productos estadounidenses y estableciendo altos estándares para la protección de los trabajadores y la preservación del medio ambiente. Eso es lo que permitirá el acuerdo al que se llegó...” Con otra visión de la hegemonía estadounidense, el actual mandatario, tan controvertido como lo fue a lo interno de ese país el TPP, se opuso a este desde la campaña presidencial y en enero de 2017, a pocos días de asumir la presidencia firmó una orden ejecutiva para retirar a su país del TPP, lo que compromete bastante su entrada en vigor por el resto de los miembros.

Por otra parte, sectorialmente, los servicios comerciales muestran, como tendencia, un mayor dinamismo que el de bienes en los últimas tres décadas, y cuya participación en el producto interno bruto (PIB) mundial y en el de muchos países (sobre todo encabezados por los países desarrollados en los de mayor valor agregado), tienen una mayor incidencia. Como se expuso, en el estado de la Ronda de Doha su nudo gordiano está en acceso a mercados para productos agrícolas, ayuda interna a la agricultura y acceso a mercados para productos no agrícolas, pero las negociaciones de servicios han tenido una dinámica particular.

Luego de lanzada la llamada Ronda del Desarrollo, los incumplimientos en las fechas de presentación de peticiones y ofertas de servicios, la calidad de estas últimas hechas por los países subdesarrollados (según los países desarrollados, insuficientes por poco liberalizadoras) y la presión de las grandes empresas privadas de servicios de los países desarrollados a sus gobiernos para ampliar la liberalización del sector en los países subdesarrollados, catalizaron en las negociaciones previas a la VI Ministerial (Hong Kong-China, 13-18 de diciembre de 2005), y en la propia reunión, los intereses ofensivos de los países desarrollados, para conseguir un mayor acceso a los mercados (Quirós, 2007).

Zelandia, Singapur, Australia, Estados Unidos, Malasia, Perú, VietNam, Canadá, México y Japón.

¹⁰ En noviembre de 2016, en conferencia de prensa conjunta entre Angela Merkel, la Canciller alemana y Barack Obama, la primera anunció que no se firmaría. Con oposición interna en Estados Unidos, pero sobre todo en la Unión Europea, tuvo la frontal oposición de Donald Trump, ya electo presidente en esa fecha.

En Hong Kong-China se produjo un punto de inflexión en las negociaciones de servicios. Allí se aprobó como parte del polémico Anexo C un texto que abriría las puertas a las negociaciones plurilaterales, tales como las del TiSA años más tarde. En el párrafo 7 se lee: “Además de las negociaciones bilaterales, convenimos en que las negociaciones basadas en peticiones y ofertas se desarrollen también sobre una base plurilateral”, lo que se complementa con el párrafo “a) Cualquier Miembro o grupo de Miembros podrá presentar peticiones o peticiones colectivas a otros Miembros respecto de cualquier sector o modo de suministro específico, identificando sus objetivos para las negociaciones en ese sector o modo de suministro” (OMC, 2005). No obstante, en el propio párrafo se incluyó por la insistencia y presión de los países subdesarrollados (y las reservas explícitas de Cuba y Venezuela), que las negociaciones estuviesen en “...conformidad con los principios del AGCS y las Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios” (OMC, 2005) y de que se debilitó el lenguaje obligatorio y prescriptivo de la versión original del Anexo C (Puentes, 2005), creándose un peligroso precedente.

Luego de Hong Kong-China, en la reunión del Consejo de Servicios de la OMC en febrero de 2006, Brasil y otros países aseguraron su posición acerca de que la adopción de este enfoque sería voluntaria. Sin embargo, Australia, Canadá, las Comunidades Europeas y Estados Unidos y miembros como Singapur, Hong Kong-China, Taiwán y Corea del Sur (años más tarde negociarían el TiSA), entre otros, interpusieron solicitudes colectivas en unos 14 sectores específicos. Las peticiones colectivas y los sectores (financiero, telecomunicaciones, construcción, energía, servicios ambientales, informáticos y relacionados, transporte marítimo y servicios de arquitectura e ingeniería) se conocieron públicamente de forma extra oficial, y a ellas se sumaron países subdesarrollados como India, Pakistán, Chile y Perú, entre otros, sobre todo en servicios informáticos y relacionados (Raghavan, 2015).

Esos intentos de negociación fueron parte de la solicitud de la Secretaría General de la OMC de explorar nuevas opciones entre grupos más reducidos de países, con el objetivo de que cualquier resultado que se lograra sirviera de impulso al proceso de negociación general enmarcado en el AGCS, y en esa cuerda se creó uno, autodenominado “Países Amigos del Comercio de Servicios”,¹¹ para la búsqueda de una mayor liberalización del comercio de servicios en las negociaciones mandatadas de la Ronda de Doha. Ese fue, en definitiva, el germen de los países que liderados por Estados Unidos y las Comunidades Europeas iniciaron de manera informal durante la segunda mitad del 2012, las conversaciones paralelas a las discusiones sobre servicios dentro del marco de la OMC, y de la presentación formal de los textos del TiSA a finales del 2013.

¹¹ Conformado por Australia, Canadá, Chile, Taipei China, Colombia, Comunidades Europeas, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong-China, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Corea, Suiza, Turquía.

La posición de estos países, pero sobre todo de quiénes los lideran, estuvo impulsada por las empresas transnacionales del sector. Se produjo de forma similar al proceso de negociaciones durante la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aduaneros y Comercio (GATT) por parte de los agentes más dinámicos del proceso de globalización, para la inclusión de los servicios y la propiedad intelectual, como definitivamente se concretó en el AGCS y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

Sinclair y Mertins-Kirkwood (2014) suponen que el TiSA fue concebido por la Coalición de Industrias de Servicios de Estados Unidos (CSI, por sus siglas en inglés), que inicialmente apoyó la Ronda de Doha, pero sus intereses terminaron definitivamente frustrados en 2010 y su entonces presidente propuso abandonar sus negociaciones (ya antes había propuesto que las negociaciones plurilaterales en materia de servicios deberían realizarse fuera del marco de la OMC).

El CSI promovió la creación de un grupo para promover el TISA –Team TiSA-, apoyado por un amplio grupo de empresas transnacionales como Microsoft, JP Morgan Chase, CHUBB, Deloitte, UPS, Google, Verizon, Wal-Mart, Walt Disney, IBM, entre otras, y logró el apoyo de otros grupos de presión empresariales para la iniciativa del TISA mediante la Coalición Mundial de Servicios (GSC, por sus siglas en inglés), un grupo multinacional de presión en ese ámbito al que pertenece, y que integran, además el Foro Europeo de Servicios, la Mesa Redonda de Servicios de Australia, la Coalición de Servicios de Canadá, la Coalición de Industrias de Servicios de Hong Kong-China, la Red Japonesa de Servicios, la Coalición de Industrias de Servicios de Taipei China y The City UK (Reino Unido). En carta a Karel de Gucht, Comisionado de Comercio de la Unión europea la CGS (2013) expuso que el TiSA se concibió para “disipar la frustración de las empresas por el estancamiento de los resultados de la Ronda de Doha relativos a los servicios”. En definitiva, la estrategia de la CGS es alcanzar una masa crítica suficiente de participantes en el TISA a fin de multilateralizarlo (Sinclair; Mertins-Kirkwood, 2014).

AGCS y el TiSA: implicaciones del acuerdo plurilateral

Un aspecto muy divulgado desde las primeras filtraciones de Wikileaks ha sido el de los países que negocian el TiSA y que su participación conjunta en el comercio mundial de servicios es elevada. Realmente, los originales 50 negociadores ocupan una alta proporción del comercio mundial de servicios y dentro de ellos están casi todos los mayores comerciantes del sector (Estados Unidos como principal actor, lugar que ocuparía la Unión Europea (UE) si se considera como un país).

A partir de septiembre de 2015, en que por razones diversas Paraguay y Uruguay¹² abandonaron las negociaciones del TiSA (este último se había

¹² Una resolución del Frente Amplio, del partido gobernante, dio el empujón final a un debate y oposición de organizaciones sociales y académicos de izquierda y se logró que el presidente Tabaré Vázquez retirara al país sudamericano de este.

incorporado luego de iniciadas estas) y tiempo antes Singapur, forman parte de dicho acuerdo la UE (representando a sus 28 miembros), Suiza, Noruega, Islandia, Liechtenstein, Estados Unidos, Canadá, Australia, Paquistán, Nueva Zelandia, Corea, Hong Kong-China, Israel, Turquía y Taipei China y de América Latina y el Caribe: Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú y Panamá. En conjunto participaron con más de dos terceras partes del total mundial, pero a lo interno los países desarrollados y los restantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ocupan más de 90% de esa proporción, lo que muestra las disparidades de los participantes, además de forma muy desequilibrada negocian entre ellos el TiSA.

Las negociaciones del TiSA se desarrollaron al margen de la OMC en Ginebra, Desde la primera Ronda de negociaciones (marzo de 2013) hasta la última celebrada, la vigésimo primera (noviembre 2016), las sedes fueron: Misiones Comerciales ante la OMC de Estados Unidos, las Comunidades Europeas y Australia, quienes básicamente las han conducido, según trascendió.

Negociado de forma secreta, se ha asumido, a tono con las propuestas de Estados Unidos, marcadas como “clasificadas” durante cinco años a partir de la entrada en vigor del acuerdo TISA o en caso de que no suceda, cinco años a partir del cierre de negociaciones. Para Sinclair y Mertins-Kirkwood (2014) este nivel de secretismo supera incluso el del TPP cuyos documentos de negociación están clasificados como confidenciales hasta cuatro años desde la entrada en vigor del acuerdo TPP o, si el acuerdo no entra en vigor, cuatro años después del cierre de las negociaciones.

El mandato de los negociadores del TiSA es una liberalización “altamente ambiciosa”, aún si en todos los casos cada uno de los participantes tienen varios tratados de libre comercio firmados (con capítulos de servicios incluidos) y han liberalizado su sector previamente. La liberación calificada de esa forma significa, en términos estratégicos y normativos, a tono con Ronald Kirk (2012), en esos momentos Representante Comercial estadounidense, que el TiSA “...presenta nuevas e importantes oportunidades para examinar los logros de los acuerdos de servicios hasta el momento; la consolidación de los elementos más importantes y eficaces en un único marco; y extender ese marco a un grupo más amplio de países. El TISA también ofrece un medio para construir un consenso internacional sobre las nuevas normas comerciales que algún día podrían ser introducidas en la OMC”.

La multilateralización del TiSA expuesta por Estados Unidos es compartida también por la Unión Europea y el resto de los países que lo negocian, aunque en este y en otros casos hay intereses geoestratégicos diferenciados. En términos de hegemonía, para Estados Unidos su mantención es cuestión de primer orden, y tal como en el de los megaacuerdos citados, China es un objetivo a tomar en cuenta, de ahí que Michael Froman, el sucesor de Kirk, expresase en el Foro Público de la OMC, en octubre de 2013 su compromiso con la consulta al Congreso y a las partes interesadas de su país “...para garantizar que cualquier nueva parte en las negociaciones del TISA comparte el mismo nivel de ambición por las negociaciones que las partes actuales”, en

clara referencia a China¹³ (Pruzin, 2013). Estados Unidos se opuso explícitamente a que China fuera incluida en las negociaciones del TiSA tras la solicitud de país asiático.

La Unión Europea y sus instituciones, que comparten la ambiciosa meta de multilateralizar al TiSA en la OMC tras el logro de una masa crítica de participantes (no se ha opuesto directamente al ingreso de China), considera al acuerdo plurilateral una oportunidad para consolidar su posición como mayor exportador mundial de servicios (Parlamento Europeo, 2016) y explicita lo que otros negociadores y Estados Unidos también habían hecho: “En términos de la estructura del acuerdo, se convino que estaría basado en el AGCS, con algunos artículos fundamentales del AGCS incorporados. Esto, en general, haría posible en una etapa posterior integrar el acuerdo en el AGCS” (European Commission, 2013). Más que eso, en cuanto al ámbito del TiSA postula abiertamente “...paso intermedio hacia metas renovadas a escala de la OMC con objeto de relanzar las negociaciones para un AGCS reformado” (Parlamento Europeo, 2016).

Como el TiSA toma como punto de partida al AGCS en la intento de adaptarse a este y reformarlo, muchas de las definiciones y normas centrales son también iguales a las del acuerdo plurilateral, tales como las propias definiciones, medidas, suministro de servicios, “modos” de suministro de servicios”, sector, presencia comercial, aplicación al gobierno local, servicios suministrados en ejercicio de la autoridad gubernamental y monopolio.

En cuanto a alcance, el TiSA, tal como el AGCS tiene el mismo: todos los servicios excepto los suministrados en el “ejercicio de facultades gubernamentales” o sea, “todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios” (OMC, 2003), si bien el primero enfatiza en el “ámbito de aplicación comprehensivo, sin ninguna exclusión ‘a priori’ de ningún sector o modo de prestación”. Desde que entró en vigor el AGCS, e incluso desde antes, la vigente tendencia liberalizadora y su profundidad ha conducido a que el suministro de servicios públicos (como los de salud, educación, saneamiento, gestión de los residuos, el agua y los servicios postales) en la mayoría de los miembros de la OMC se produzca mediante una combinación de lo público y lo privado, y que en la práctica se incorporen a los acuerdos, y compitan con los privados, tal como ya sucede en los TLC u otros esquemas integradores. El TiSA refuerza esta tendencia, y aunque no haya diferencias formales en lo jurídico, este caso en específico, el alcance del “texto central” y de los anexos va en esa dirección.

En cuanto a estructura formal la del TiSA no difiere tanto de la del AGCS, aunque sí y mucho las implicaciones. El análisis de esta parte, basado en Kelsey (2015), muestra que está compuesta por un PREÁMBULO, en cuya

¹³Estados Unidos se ha opuesto a las posiciones chinas en el sector de servicios en las negociaciones en la OMC para ampliar el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) y para unirse al Acuerdo sobre Contratación Pública.

Parte 1 aparecen las DISPOSICIONES GENERALES, son comunes a ambos el Alcance, Trato de Nación más Favorecida, Acceso al mercado, Trato Nacional, Divulgación de Información Confidencial, Reconocimiento, Pagos y Transferencias, Excepciones Generales, Excepciones de Seguridad, Negación de beneficios. Difieren del AGCS: Integración Económica, Reglamentación Nacional, Compromisos Adicionales, Revisión de las Decisiones Administrativas (nuevo respecto al AGCS), Transparencia, Restricciones a las salvaguardas de la balanza de pagos, Monopolios y proveedores de servicios exclusivos, Compras Públicas y Subsidios.

En la PARTE II LISTAS de COMPROMISOS, difieren del AGCS las Listas de compromisos de Acceso al mercado, las Listas de compromisos de Trato nacional, la Lista de medidas no conformes al Acceso al mercado y al Trato nacional y las Listas de compromisos adicionales.

Es nuevo en el TiSA la PARTE III: DISCIPLINAS NUEVAS Y MEJORADAS, una nueva lista de compromisos que ampliará notablemente el ámbito de aplicación y el impacto de las normas básicas. Establece nuevas disciplinas (referidas a las restricciones que se les imponen en materia de servicios) en lo relacionado con la reglamentación nacional, la transparencia y el comercio electrónico.

Inédito en el acuerdo plurilateral son también la PARTE IV: DISPOSICIONES INSTITUCIONALES, que incluye Resolución de controversias, Participación futura en el Acuerdo, Multilateralización, Disposiciones Institucionales y los anexos, que incluye los propiamente nuevos o los revisados, referidos a sectores específicos. Los 15 Anexos Temáticos (negociación de reglas específicas aplicables a sectores o tipos de servicios) incorporados son: Servicios Profesionales, Reglamentación nacional y transparencia, Servicios relacionados con el transporte aéreo, Transporte marítimo, Transporte terrestre, Servicios financieros, Telecomunicaciones, Comercio Electrónico, Servicios de Despacho, Venta directa, Compras públicas, Empresas del Estado, Servicios relacionados con Energía y Minería, Movilidad de pacientes y Servicios medioambientales.

No se trata de una presunción de inocencia para el AGCS en cuanto a la liberalización, sino el intento del TiSA de ampliarla a una mayor dimensión y en mayores subsectores. Otra diferencia notable y de profundas implicaciones a futuro es la relacionada con el enfoque negociador. En el TiSA tiene un carácter híbrido, pues mientras el trato de nación más favorecida (NMF) se confiere mediante “listas positivas” tanto en el AGCS como en el TiSA, respecto al trato nacional en el último se negocian mediante “listas negativas”. Esto significa que si en el AGCS los miembros otorgan igual tratamiento a los servicios extranjeros que a los propios mediante listas explícitas, es decir, solo respecto a los modos de suministro y los sectores de servicios en que han asumido afirmativamente dicho compromiso, en el caso del TiSA el miembro estará obligado a conceder trato nacional en todos los modos de suministro y con respecto a todos los sectores y subsectores de servicios, a menos que dicho país haya expresamente incluido en una lista que no se compromete a

garantizar dicho tratamiento a un modo de suministro y un subsector de servicios en particular.

En pocas palabras, el enfoque de “lista negativa” que adopta el TiSA tiene el potencial de generar un grado de liberalización mucho más alto que el del AGCS y menor discrecionalidad por parte de los gobiernos. A futuro, pone en riesgo la capacidad regulatoria del país por errores, omisiones, situaciones imprevistas o impredecibles en el momento de elaborar la lista, por las acciones de un gobierno neoliberal que quiera atar las manos de sus sucesores, por el surgimiento de nuevos servicios generados por avances tecnológicos o por la reclasificación de servicios.

Difieren además en lo que se conoce indistintamente en el TiSA como “cláusula de paralización”, *standstill* de *status quo*. El logro de los objetivos propuestos por éste se blinda mediante la congelación de los actuales niveles de liberalización de la economía en todos los ámbitos, expresado en que aún si difiere el grado de liberalización de un país que negocia el TiSA entre sus compromisos en la OMC y los mayores mediante un TLC u otro esquema, el punto de partida para el TiSA es el de mayor nivel de acceso al mercado al país, de forma tal que los nuevos compromisos serán más ambiciosos.

Una distinción significativa del TiSA es la llamada “cláusula de trinquete” (“de cremallera” o *ratchet*) que en las versiones del “texto central” filtrado aparece como “...cualquier cambio o enmienda a una medida nacional relacionada con los servicios que en la actualidad no se ajusta a las obligaciones del acuerdo (acceso al mercado, trato nacional, trato de nación más favorecida) se realice en la dirección de una mayor conformidad con el acuerdo, no menos” (Pruzin, 2013), lo cual impediría invertir la mayor liberalización alcanzada y limita a futuro, cambios de gobiernos opuestos a la liberalización a ultranza.

No menos importante es que en el “texto central” filtrado del TiSA no aparezca referencia alguna a disposiciones de trato especial y diferenciado para los países subdesarrollados que lo negocian. A pesar del sesgo liberalizador del AGCS, en este sí aparecen, y aún entre los objetivos de la decaída Ronda de Doha hay referencias a estas disposiciones, para reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas. Se trata, sin duda alguna, de que todos los que negocian el TiSA lo hacen en igualdad de condiciones, no obstante las manifiestas disparidades entre ellos, en un terreno de juego nivelado.

Como se alertaba al inicio, no se dispone de la mayoría de los textos ni anexos del TiSA dado el secretismo de sus negociaciones, ni de la mayor parte de las posiciones de los participantes en el “texto central” ni en los anexos, por lo que la evolución global de las negociaciones y por áreas o partes del TiSA aún está por hacerse con mayor profundidad y precisión.

Sin embargo, todavía con estas limitaciones, si es posible y necesario, a partir de la base de lo expuesto, generalizar sobre su significación e implicaciones. Se trata de un acuerdo sectorial, pero con impacto en todos los órdenes (incluyendo el ambiental) de una definida vocación neoliberal, impulsado por las transnacionales, que pretende ampliar aún más la desreglamentación

(también la de los mercados financieros, aún con los resultados mostrados por la última crisis, sus orígenes y consecuencias) y limitar las regulaciones gubernamentales y los espacios de maniobra de estos desde los niveles locales hasta el central. Es contrario a los servicios públicos e impulsor de la mercantilización de estos, en detrimento de sus funciones económicas, de equidad, culturales, medioambientales y laborales y enfatiza en las personas como consumidores, no como ciudadanos.

Reflexiones finales

En el sentido estricto del término no son conclusiones, pues tanto por la particularidad del tema, la forma y dinámicas de las negociaciones como por la manera en que se desarrollan los acontecimientos y la incertidumbre de la política económica en general y en particular la comercial del actual presidente estadounidense Donald Trump, las respuestas a esta de sus aliados y del resto de los países del mundo, incluido los considerados enemigos por el magnate, y los intereses geoestratégicos de los principales actores globales, ameritan solo en este momento reflexiones.

No debe pasarse por alto que ya en el Informe Anual 2015 de la OMC esta institución reconocía que “Los participantes en las negociaciones para la conclusión de un acuerdo plurilateral sobre el comercio de servicios (TiSA) informaron con regularidad al Consejo sobre la marcha de sus negociaciones” (OMC, 2015). En ese propio texto, se enuncia de forma muy laxa que a algunos miembros de la entidad global les seguía preocupando la iniciativa y, en particular, la transparencia de las negociaciones y sus repercusiones en el multilateralismo.

Fue un motivo de debate a lo interno de los negociadores del TiSA hasta lo conocido antes de la suspensión (en lo que se denota la falta de consenso), y entre expertos externos el estatus que adoptaría este como un acuerdo plurilateral y sus alcances dentro de la estructura de la OMC. Como los participantes que lo lideran son Estados Unidos y la Unión Europea, estos no están dispuestos a extender automáticamente los resultados a todos los demás miembros de la OMC en base al trato NMF (para que estén obligados a incorporarse al TiSA con las normas ya pactadas y sin posibilidad de influir en ellas).

En términos de normas de la OMC, una variante sería adoptar un Acuerdo Comercial Plurilateral en base al Artículo II.3 del Acuerdo por el que se establece la OMC (OMC, 2003) (al estilo del de Contratación Pública), que requiere el consenso unánime de todos los miembros de la OMC. Dadas las objeciones estadounidense-europeas y la oposición de otros actores que no forman parte de las negociaciones por las razones opuestas, no es viable en la actualidad ni previsiblemente en un futuro cercano.

La otra variante sería calificar al TiSA como un acuerdo de integración económica o Acuerdo de Comercio Preferencial afín al artículo V del AGCS, que estipula condiciones como “cobertura sectorial sustancial” o “establezca la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre las

partes” “...por medio de...la eliminación de las medidas discriminatorias existentes, y/o ...la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación” (OMC, 2003), lo cual es también conflictivo dadas la oposición a la entrada de miembros como China y sobre todo la oposición externa hasta ahora conocida de miembros de la OMC, además de que faltaría un proceso de revisión (obligatorio) como parte de las normas de la OMC.

Finalmente, si se sortean todos esos escollos, un miembro de la OMC que no forma parte del TiSA tiene la posibilidad de plantear una controversia al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC si sus derechos u obligaciones son limitados en tanto que, según el Artículo V.4 del AGCS un acuerdo de integración “...estará destinado a facilitar el comercio entre las partes en él y no elevará, respecto de ningún Miembro ajeno al acuerdo, el nivel global de obstáculos al comercio de servicios dentro de los respectivos sectores o subsectores con relación al nivel aplicable con anterioridad al acuerdo” (OMC, 2003).

Si a estos elementos jurídicos y normativos se unen el posible efecto arrastre de la incertidumbre por la paralización, reducción o anulación del TTIP y del TPP, el panorama se complejiza para la entrada en vigor del TiSA, en un contexto como el esbozado a principio de estas reflexiones.

A la espera de cómo evolucionen los acontecimientos actuales, y en condiciones de redefinición de la hegemonía mundial, y la preeminencia en declive de Estados Unidos, así como el peso de las empresas transnacionales en la economía y comercio mundial y las nuevas tácticas a emplear por estos actores y los “nuevos” la incidencia en el destino final del TiSA, por mutación, espera que un cambio en las condiciones actuales o acumulación de fuerzas es un hecho por comprobar. Por ahora, el TiSA ya ha marcado un trazo en el escenario negociador mundial, y es un nuevo y peligroso precedente y otro desafío a un multilateralismo comercial cada vez más cuestionado.

Bibliografía

European Commission (2013).Negotiations for a Plurilateral Agreement on Trade in Services, MEMO, Brussels, 15 february.

Global Services Coalition (GSC) (2013).Letter to Karel de Gucht, Commissioner for Trade, European Commission,september 10.En: <http://www.esf.be/new/wp-content/uploads/2013/10/GSC-Letter-on-TISA-to-Karel-de-Gucht1.pdf>.

Kelsey, Jane (2015) TiSA: El “Texto Central” filtrado. En <http://notforsale.mayfirst.org/sites/default/files/An%C3%A1lisis%20del%20%27texto%20central%27%20del%20TISA%20filtrado.pdf>

Obama, Barack (2015).Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership, The White House, Office of the Press Secretary. En

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2003). “Los Textos Jurídicos. Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales”, División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación de la OMC, Impreso para la Secretaría de la OMC, Ginebra, Suiza.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005). “Declaración Ministerial. Programa de Trabajo de Doha”. WT/MIN (05)/DEC, 22 de diciembre <http://www.wto.org>

Parlamento Europeo (2016). Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de febrero de 2016, que contiene las recomendaciones del Parlamento Europeo a la Comisión sobre las negociaciones relativas al Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS) (2015/2233(INI))

Pruzin, Daniel (2013). “TISA Round Sees Progress on Proposals, Commitments to Make Market Access Offers.” *WTO Reporter*. Bloomberg Bureau of National Affairs, November 12.

Puentes (2005) “Miembros adoptan declaración con bajas ambiciones”, vol. VI no. 4, Noviembre-Diciembre.

Quirós, Jonathán (2007). “Los resultados de la VI Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los países subdesarrollados”, *Temas de Economía Mundial*, Nueva Época (II), no. 11, febrero, La Habana, Cuba.

----- (2016). “La evolución de la Ronda de Doha y la participación de los países de América Latina: una necesaria valoración inconclusa”, *Temas de Economía Mundial*, Nueva Época (II), no. 30, septiembre, La Habana, Cuba.

Raghavan, Chakravarthi (2015). “De cómo Estados Unidos está utilizando un acuerdo secreto sobre servicios para eludir sus obligaciones en la OMC”. *Our World Is Not For Sale (OWINFS)*. En <http://www.ourworldisnotforsale.org/es/article/c-mo-estados-unidos-est-utilizando-acuerdo-secreto-sobre-servicios-para-eludir-sus-obligacio/>

Sinclair, Scott; Hadrian Mertins-Kirkwood (2014). El TiSA frente a los servicios públicos. Informe especial de la Internacional de Servicios Públicos: El Acuerdo sobre el Comercio de Servicios y la agenda corporativa, abril de 2014). En www.world-psi.org

3

Evolución reciente del diferendo económico entre China y EEUU

MSc. Gladys Cecilia Hernández Pedraza
Jefa de Departamento de Finanzas Internacionales CIEM

Resumen

Este trabajo analiza como la agenda económica entre los EEUU y China siempre ha estado y estará sujeta a presiones de orden político, especialmente por parte de las autoridades norteamericanas. Ello se infiere a partir de hechos objetivos: el diferendo económico actual ha perdido muchas de las bases que en algún momento pudieran justificar los ataques norteamericanos a China en el plano económico. Sin embargo, los temas políticos pendientes entre la Administración de Trump y China pueden ejercer un papel determinante en los acontecimientos futuros.

Palabras clave: Hegemonía, déficit comercial, devaluación monetaria, manipulación financiera.

Abstract

This research paper analyzes how the EEUU-China economic agenda has always been and will be subject to pressures of political order, especially from the North American authorities. This conclusion can be inferred from objective facts: the economic current disputes had lost many of the arguments that could justify the North American attacks on China at some precedent moments. However, the political pending topics between Trump Administration and China will have a decisive role in future events.

Key Words: Hegemony, commercial deficit, monetary devaluation, financial manipulation.

Breve historia sobre las relaciones

El binomio China– EE.UU se identifica como una de las claves estratégicas de las relaciones internacionales actuales que puede definir el sistema internacional del siglo XXI.

Durante la Dinastía Qing se establecerán las primeras relaciones diplomáticas oficiales entre estas dos potencias. Dicha dinastía, fundada desde 1644, perdurará hasta la abdicación en 1912 del último emperador a finales del siglo XIX. La Nueva República de China surgida con la conocida Revolución china

de 1911 o Revolución de Xinhai, en 1912, también mantuvo relaciones con los EEUU. Ya durante la Segunda Guerra Mundial, en China se desarrollaron importantes procesos revolucionarios, pero el Gobierno de Chiang Kai Shek se mantuvo como aliado cercano a los Estados Unidos.

La revolución China de 1911 finaliza con el surgimiento de la República Popular China en 1949, y los EEUU no reconocerían al Nuevo Gobierno revolucionario. Solo reconocerán al Gobierno Chino en la Autoridad de la Isla de Taiwán, iniciándose un período de incontables tensiones en virtud del apoyo, tanto económico como internacional, que los EE.UU mantendrían a este enclave, desde este período hasta la actualidad.

En la etapa de auge de la denominada Guerra Fría, las contradicciones al interior del sistema socialista y especialmente las que emergen entre China y la Unión Soviética, fueron capitalizadas por la diplomacia norteamericana para promover nuevos acercamientos a la Nueva China en los años 1970. Es precisamente en 1971 que se realiza la visita oficial de Nixon a China y, sin embargo, a pesar de este acercamiento, no será hasta 1979, que EEUU reconocerá formalmente al gobierno legítimo de China continental, así como retomará sus relaciones diplomáticas.

Las relaciones entre China y los Estados Unidos se han mantenido siempre matizadas por notables períodos de tensión en los cuales afloran tanto intereses de orden político como económicos, especialmente después de la década de los 90 con la desaparición de la Unión soviética. En este contexto, la emergencia reciente de China como una economía pujante, con posibilidades objetivas para cuestionar la hegemonía de los EEUU, ha pasado a ser determinante en la evolución de estas relaciones.

La Administración Obama y el Pivote asiático

La Administración de Obama enfrentó un reto desconocido para los EEUU en la etapa actual: una potencia económicamente emergente y con notable control de sus variables políticas, y una presencia internacional propia y relativamente independiente. Ya en el Siglo XXI la política exterior regional se verá influenciada por la paulatina recuperación por parte de China de su papel central. Sin embargo, ya esta vez estamos en presencia de una China, no sólo identificada como líder regional, como cinco siglos atrás, sino como una potencia con aspiraciones globales desarrollando una activa diplomacia política, económica, social y cultural en múltiples regiones del planeta, pero en particular en Asia, África y América Latina.

Para la Administración de Obama, la proyección estratégica de sus relaciones con China identifica tres momentos importantes: Inicialmente Obama se pronuncia en favor de una China próspera, incorporada al sistema internacional y responsable que asuma más compromisos en mecanismos globales. En sus declaraciones incorpora el elemento de “no adoptar una política de contención contra China”. Sin embargo, resulta evidente que ni al Presidente ni a la Secretaria de Estado norteamericanos en aquellos años le interesaba que China alcanzará una presencia hegemónica en Asia, región

donde todos los escenarios a mediano y largo plazos coinciden en la notable propensión al crecimiento económico y el potencial regional para el crecimiento económico y donde EEUU potencia su influencia.

En un segundo momento, la estrategia originalmente denominada como "retorno a Asia-Pacífico", se reformuló más tarde como "pivote estratégico" y finalmente en un tercer momento asumirá la proyección del "reequilibrio". Sin desestimar los matices que entraña cada una de estas proyecciones, su esencia permanecerá incólume: contener el surgimiento de China. La estrategia fue presentada inicialmente por la entonces secretaria de Estado Hillary Clinton en el Foro Regional de la ASEAN celebrado en Hanoi el 23 de julio de 2010. Ello provocó tensiones con China, que no había sido consultada (China Files, 2010).

Detrás de esta estrategia global de los Estados Unidos de volver a concentrar los esfuerzos en la región Asia-Pacífico está la emergencia de China. En los años que marcan el inicio y continuidad de la crisis global, China ha desarrollado una estrategia continua de acercamiento a la región. Varios han sido los eventos de gran vuelo internacional celebrados por el país: los Juegos Olímpicos de 2008, la Parada militar en 2009 y la Exposición Universal en 2010. Adicionalmente, ya en 2010 China se convirtió en la segunda economía mundial superando a Japón, y dejó atrás a EEUU en la producción manufacturera y generación de energía. No son pocos los analistas y estrategias conscientes de la capacidad industrial generada por China lo cual sustenta el potencial militar y la capacidad de competir para el liderazgo mundial.

La estrategia de "reequilibrio con Asia-Pacífico", consta de cuatro pilares. El primero era desplegar el 60% de la fuerza naval y aérea en la región de Asia-Pacífico, lo que recuerda la estrategia de la guerra fría desarrollada por Estados Unidos donde desplegó el 60 % de su fuerza naval y aérea en el Atlántico Norte, dejando el 20 % para el territorio nacional y el 20 % restante para la movilidad estratégica; el segundo pilar era el establecimiento del Acuerdo Transpacífico (TranspacificPartnership, TPP), una dimensión comercial que no incluía a China; el tercero es el empleo del "poder inteligente" para las relaciones diplomáticas, en palabras de Hillary Clinton, pero que en realidad significa capitalizar los conflictos y disputas de China con sus países vecinos para generar tensiones y por último el cuarto pilar, mantener los contactos con China (Krupakar J, 2015).

Estas estrategias sostienen la evolución de las relaciones estadounidenses durante los ocho años de Obama. Con anterioridad a Obama, los presidentes estadounidenses asumían el legado de las enormes sacudidas históricas, mantenidas antes de volver a la normalidad.

En este contexto resulta importante analizar las discrepancias lógicas y las contradicciones inherentes a la emergencia de una nueva potencia global como China y la crisis que enfrenta en su gestión la Administración norteamericana. Con una credibilidad severamente cuestionada, Obama también diseñará campañas en las que jugará cartas como dar la cara a la crisis, defender

valores propios y, sobre todo, se apoyará en los conflictos con China, realmente identificada más como rival que socio de EEUU. En este tema destacan las demandas de EEUU que incluyen: liberalización real del mercado chino, mayor apertura para operaciones en sectores financieros y de servicios, garantías para la propiedad intelectual, entre otros objetivos.

Durante el mandato de Obama, sin embargo, no son pocos los analistas que reconocen que, a pesar de que seguían vigentes las diferencias de origen histórico y estratégico, especialmente las concernientes a Taiwán, los conflictos económicos y comerciales, o la constante confrontación de diferentes conceptos políticos, con Obama las relaciones China-EEUU alcanzaron un momento histórico importante. En una breve comparación con las administraciones anteriores se destacan tres elementos clave:

- 1) Obama reconoció la emergencia de China admitiéndola como fuerza capaz de influir en la comunidad internacional. Llegó a emplear un discurso diplomático donde manejaba declaraciones tales como "China no constituye ninguna amenaza para EE.UU".
- 2) Las relaciones bilaterales se desarrollaron, con sus fluctuaciones, pero provocan lo que se ha conocido, en el lenguaje más reciente de la Globalización como el denominado "*status quo*" de "ganar –ganar" (*win-win*), donde se amplían las relaciones comerciales y de inversión entre ambos países.
- 3) La administración de Obama concederá importancia a las negociaciones en el contexto de los problemas globales dejando latentes pero en espera, en un segundo plano, temas cruentos como la polémica en torno a los derechos humanos y otros problemas ya mencionados. Esta estrategia permitirá derivar en "nuevos compromisos estratégicos", para afrontar retos de orden bilateral, regional o global, así como la cooperación más a fondo en temas que se refieren al clima, energía y medio ambiente.

Mirando en retrospectiva, no puede obviarse la realidad, a escala global China y EEUU alcanzaron importantes acuerdos de importancia crucial para el mundo. Adicionalmente, en el plano de un entendimiento más profundo, siguieron presentes las tensiones y no puede afirmarse que la estrategia de "reequilibrio con Asia-Pacífico" haya tenido grandes éxitos (Ford John, 2017).

En primer lugar no logró contener el avance de China, más bien agudizó los temores y la desconfianza estratégica de China hacia Estados Unidos, lo que se ha reflejado en una mayor presencia china en las áreas de conflicto regionales, y ello no favorece los intereses norteamericanos. La decisión de movilizar el 60 % de la fuerza naval y aérea contra China solo provocó poner al gigante asiático en alerta total y motivarla a duplicar los esfuerzos para acelerar la modernización militar. Por otra parte, de los famosos 4 pilares, el tercero y el cuarto resultan contradictorios en sí mismos. Por si fuera poco, la exclusión de China del TPP alentó el desarrollo de diferentes iniciativas chinas tales como la Asociación Económica Global Regional (RECP), el Área de Libre Comercio del Pacífico Asiático (FTAAP) y la iniciativa "Una franja, una ruta", la creación del Banco de Desarrollo BRICS y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

Es precisamente en este contexto que se inserta la Nueva Administración de Trump.

Temas económicos en disputa entre China y EEUU

Ya durante su campaña electoral, Donald Trump, quien durante años ha considerado al gigante asiático como “el principal enemigo de EE.UU” amenazaba con elevar los aranceles comerciales a los productos chinos hasta un 45% respecto al valor de la mercancía con la esperanza de que los procesos de producción regresaran a su país y con acusar a China como un país manipulador de divisas. Según estimaciones realizadas por el estratega financiero Kinger Lau del Goldman Sachs Group Inc., solamente el tema de los aranceles podría provocar una caída de hasta el 3% del PIB chino (Bloomberg, 2017a).

La estrategia de los EEUU hacia China no ha cambiado. En el debate actual se observan diferentes dimensiones en un entramado de contradicciones que se mantienen totalmente vigentes. Se pueden identificar grupos de temas tanto comerciales (déficit comercial de EE.UU con China; guerra comercial por incremento de aranceles, dumping y desempleo en EE.UU) como financieros (irregularidades con las monedas, transnacionalización del yuan, incremento de las reservas internacionales de China y financiamiento de déficit financieros de EEUU, peligro de la denominada opción nuclear si China decide vender los bonos del tesoro norteamericano en su poder).

En la esfera política se mantienen las disputas vinculadas a los derechos humanos (Zonas del Oeste de China, Tibet, críticas de EEUU a la explotación de la mano de obra en China); a las relaciones bilaterales surgidas por el apoyo histórico que China ha brindado a ciertos movimientos de liberación nacional en América Latina, África y Asia; los conflictos territoriales, como en el caso del Mar Meridional.

Pero en la era de la globalización y la emergencia pujante de China han aparecido nuevas contradicciones: el incremento de la influencia China en las Relaciones Internacionales; su expansión creciente en los flujos comerciales y de inversión extranjera; la influencia real en los flujos financieros globales (inversión extranjera directa, remesas y ayuda oficial para el desarrollo); su papel creciente en las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el FMI; el ciberespionaje; la respuesta de China ante el cambio climático y su estrategia para las energías renovables; la apuesta por el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación; la informatización acelerada de la sociedad y la economía, así como el incremento de la capacidad militar de China.

Pudiera afirmarse que China ya se encuentra traduciendo en términos globales el notable incremento de su capacidad económica, por lo que el diferendo histórico entre China y los EEUU puede recrudecerse, especialmente por las características prepotentes del nuevo inquilino de la Casa Blanca.

Ya la idea iba y venía desde la campaña electoral. "China es nuestro enemigo, ellos nos quieren destruir", en 2011 escribiría Trump, en la red social, (Twitter Donald Trump, 2011). Entre las múltiples acusaciones a China convendría analizar cuáles son los elementos reales y aquellos factores que ya convierten en obsoletos estos argumentos. En función de tales variables también deben apuntarse las reacciones que tales postulados pueden desencadenar, de ser mantenidas por la Administración Trump.

El argumento abanderado es sin dudas el problema del empleo: "China le ha quitado puestos de trabajo a los estadounidenses". Uno de los temas que circuló en la campaña electoral fue: "China te quita tu trabajo, por eso vota por Trump"(Rodríguez, M. 2017).

A inicios de 2016, una investigación del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés) analizó la relación comercial entre Estados Unidos y China, establecida en la década de los 90 y que se consolidó con el acuerdo en la OMC en 2001. Los autores de "El shock de China: Aprendiendo del ajuste del mercado de la mano de obra a los grandes cambios en el comercio" ("*The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade*") concluyeron que esa relación "afectó dramáticamente un gran número de industrias que empleaban mucha mano de obra en Estados Unidos". En esos sectores, los puestos de trabajo se movieron en masa a China. Entre 1999 y 2011, el crecimiento de las importaciones de China le costaron a Estados Unidos alrededor de 2.4 millones de puestos de trabajo (H. Autor David et Al, 2016).

Trump se encargó de prometer en su campaña electoral que castigaría a las compañías estadounidenses que transfieran sus puestos de trabajo a Asia. Planteó que impondría aranceles de hasta 45% a los productos chinos.

Sin duda, la creación de empleo es un aspecto determinante para cualquier economía, pero no queda claro si cambiar de lugar los procesos de producción de Asia a los EE.UU. puede ser considerada la mejor política para fomentar nuevas fuentes de empleo. Muchos son los economistas que han debatido si realmente este objetivo es plausible. La globalización ha desatado tal intervencionalidad productiva a través de las cadenas de valor internacionales que lo que aparentemente perjudica a determinadas empresas en los EE.UU puede haber estado beneficiando a otras empresas norteamericanas que se trasladaron a Asia buscando una mano de obra más barata. Las fábricas chinas también han sido claves en el crecimiento de las ventas mundiales de las transnacionales tecnológicas estadounidenses.

Adicionalmente, el desarrollo tecnológico también ha provocado que muchos procesos de producción manufacturera se vuelvan más automatizados, disminuyendo la demanda real de mano de obra a escala global, pero fundamentalmente en los países desarrollados. El caso emblemático en este sentido es la empresa de supermercados Walmart, que ha sido incapaz de fabricar productos a bajos precios empleando mano de obra estadounidense y redirigió su producción hacia la mecanización.

De hecho, generar políticas de estímulo al empleo en el período de la denominada post- crisis, tal y como en su momento promovió el Presidente Obama de los EE.UU., al proponer crear 1.6 millón de empleos al año, pudiera tener mayores impactos en este sentido. Efectivamente, lo que el ciudadano promedio norteamericano no conoce es que las empresas no regresarán a EE.UU, por lo menos no en la magnitud necesaria para resolver el tema del desempleo. De hecho "las fábricas que no volverán a Detroit o a Ohio, van a estar en China y si no van a estar en China, van a estar en México o en otro lugar porque el costo de la mano de obra de Estados Unidos hace imposible fabricar muchos productos allí" (Hsu Sara, 2016).

El otro elemento clave en este debate es cuál debe ser el factor determinante, el descenso de los precios como resultado de las importaciones baratas de otras regiones, en el caso analizado, desde China, o la propia generación de empleos.

Si bien algunos analistas plantean que tal desempeño en las tendencias seguidas por la inversión de las empresas al desplazarse a otras regiones cuya mano de obra es más barata resulta manejable porque se reducen los costos de las mercancías y el comercio, en general, puede contribuir a reducir los precios de ciertos productos y servicios, con lo que se reduce el costo de vida, por otra parte, para los trabajadores que fueron desplazados, el hecho de que los precios sean 10% más baratos en Walmart no es suficiente para compensar el hecho de que estén desempleados.

Adicionalmente, vale recordar que cualquier incremento en los aranceles, tal y como ha propuesto Trump automáticamente impactaría con un aumento de los precios en las mercancías importadas, por ejemplo, los productos de consumo, con lo que se podría anular el posible impacto en la generación de empleos.

Aunque constantemente se manejan las contradicciones que el desequilibrio comercial con China genera para EE.UU, reiteradamente señaladas por Trump, lo cierto es que tal déficit refleja cuanto más grande es el consumo de los EE.UU, consecuentemente respaldado por un Producto Interno Bruto per cápita superior en 7 veces al de China. Cifras del Banco Mundial, confirman que mientras el PIB per cápita de Estados Unidos es de 57.466,8 dólares, el de China se estima en 8.123,2 (Banco Mundial, 2017).

Sería razonable sopesar cuál pudiera ser el impacto inflacionario de una apolítica para incrementar los aranceles a tales importaciones para el costo de la vida del norteamericano.

En este debate propuesto por Trump no se incluyen otros factores de carácter estructural que han provocado la reducción masiva de empleos en EE.UU en algunos sectores, tales como las manufacturas. En un artículo publicado en *The New Yorker* se reconoce: "Han sido unas cuantas décadas espantosas para los trabajadores del sector manufacturero y para muchos otros, especialmente los que tienen menos educación". "Si bien una buena parte de la culpa debería recaer en nuestro dramático aumento del comercio con China, otros golpes han contribuido en gran medida. Los trabajadores han sido

desplazados por la tecnología y han sido desalentados a continuar con su educación debido al aumento del costo de las universidades públicas".

En este trabajo el autor reconoce que frente a estas realidades, la mayoría de los académicos coinciden en que Estados Unidos es "casi impotente frente a China y que las soluciones fundamentales para ajustarse a la economía global son domésticas" (Rodríguez M, 2017).

Existe otro argumento que se relaciona estrechamente con el anterior, se refiere precisamente a como "China ha estado "violando" a EE.UU. con sus exportaciones baratas".

Donald Trump ha planteado que China era responsable "del robo más grande en la historia del mundo". Es evidente que hay una enorme magnitud de productos que vende en Estados Unidos que son hechos en China. Esta política de exportaciones china responde a una lógica elemental del propio sistema comercial desarrollado por las tendencias neoliberales y desreguladoras. Si EE.UU no ha penado hasta la fecha la entrada de tales mercancías, no es responsabilidad de China, que si ha aprovechado los nichos de mercado abiertos a partir de su mano de obra barata. Adicionalmente, tal desempeño también ha beneficiado al comercio de las empresas norteamericanas radicadas en China.

Sin embargo, las críticas sobre el conocido déficit comercial de EE.UU con China no han caído en saco roto a lo largo de estos años. Ya sea por el desarrollo del modelo económico chino que paulatinamente ha incrementado los salarios en el país eliminando una buena parte de las ventajas competitivas en determinados sectores que las empresas norteamericanas veían en China (manufacturas, textiles, ensamblaje, juguetes); ya sea por el cambio importante en el papel creciente del consumo para China, lo cierto es que este déficit comercial actual tiende a disminuir, o alcanzar lo que constituye un objetivo perseguido por las autoridades chinas, no sólo solucionar un desequilibrio comercial con un país en particular, sino lograr un equilibrio de comercio general y consolidar ventajas mutuas .

Las medidas introducidas por China para fomentar cambios en el modelo socioeconómico también han contribuido al creciente interés de los consumidores por los productos importados desde EE.UU. En las investigaciones del Instituto de Mercados Internacionales, institución subordinada al Ministerio de Comercio de China se recoge que si bien el superávit comercial de China con EE.UU. aumentó desde el año 2000, superando los 200.000 millones de dólares para noviembre del 2016, sin embargo, el crecimiento en sí mismo se ha desacelerado durante los últimos años, con apenas un 0,9% interanual de incremento registrado para el año 2016, como resultado , fundamentalmente de la mejora del equilibrio comercial entre los dos países. Un dato curioso es como disminuyó el superávit comercial general de China, entre enero y noviembre de 2016, hasta los 457.000 millones de dólares, un descenso del 5,8% promedio anual (americaeconomia.com, 2016 y diariolasamericas.com, 2017).

En 2016, EE.UU cerró con un déficit en su balanza comercial de 502.300 millones de dólares, considerado como el mayor de los últimos cuatro años. El déficit se ha incrementado en 1.900 millones respecto a 2015. Las exportaciones han alcanzado los 2,209 billones, lo que supone una caída de 51.700 millones de dólares, mientras que las importaciones cayeron en 49.900 millones respecto a 2015. Sin embargo, aunque el déficit con China sigue siendo catalogado como desventajoso para EE.UU, lo cierto es que el saldo negativo en el comercio con China cayó un 5,5% en 2016 y quedó en 347.000 millones de dólares (eleconomista.es, 2017).

Si tomamos como referencia la balanza comercial con respecto al PIB, en 2016 EE.UU ha empeorado su situación. Se ha movido del puesto 72 que ocupaba en 2015 a nivel mundial, hasta situarse en la posición 74 de dicho ranking, con lo cual tiene un saldo de la balanza comercial medio si lo comparamos con el del resto de los países. Si miramos la evolución del saldo de la balanza comercial en Estados Unidos en los últimos años, el déficit ha caído respecto a 2015 como ya hemos visto, aunque sigue siendo superior al observado en 2006, cuando el déficit suponía un 6,44% de su PIB.

Con la transferencia que experimenta el comercio de procesamiento, principal fuente del déficit comercial de EE.UU con China, hacia otras regiones como el Sudeste Asiático, la diferencia comercial entre ambos países tiende a reducirse. Las críticas al déficit son cruentas pero, sin embargo, lo que no se informa adecuadamente es como China se ha convertido en el segundo mayor importador mundial durante siete años consecutivos, manejando compras por valor de 1,68 billones de dólares anuales en 2015 y 2016. Adicionalmente debería asumirse como un reto para la economía norteamericana el hecho de que los analistas planteen el potencial notable en este mercado chino que puede llegar a manejar importaciones por valor de 8 billones de dólares en los próximos cinco años (americaeconomia.com, 2016).

Durante su campaña presidencial y con posterioridad, Trump, ha prometido recuperar los empleos perdidos en el sector manufacturero a través de la renegociación de tratados de libre comercio y la imposición de altas tarifas a socios comerciales. Estos comentarios sólo revelan la creciente tendencia al proteccionismo en EEUU, algo que sólo puede perjudicar a EE.UU y a sus socios comerciales.

El comercio entre China y EEUU se situó en 558.400 millones de dólares en 2015, y 578.320 millones de dólares en 2016, centenares de veces por encima del nivel de 1979, cuando los dos países establecieron relaciones diplomáticas (Foreign Trade, 2017).

EEUU hoy es el segundo mayor socio comercial de China, mientras que ésta es el mayor para EEUU. La tasa de crecimiento para el comercio sino-estadounidense creció a un ritmo promedio superior al 7% en los últimos años, a pesar de la desaceleración global causada por la crisis financiera de 2008. Los productos agrícolas son de las principales exportaciones de EE.UU donde se mantiene un superávit comercial con China. Después de Canadá, China es el mayor mercado de exportación de los productos agrícolas estadounidenses,

así como el mayor mercado de exportación de soja y el segundo mayor destino de exportación de algodón.

China compró 83,23 millones de toneladas de soja en 2016, de las cuales las importaciones de Estados Unidos representaron 40,7%, mientras que el algodón estadounidense representó 29,4% de las importaciones totales de algodón de China. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos señaló que el consumo anual de algodón de China en 2016-2017 aumentará y llegará a 7,62 millones de toneladas, mientras que la producción nacional está calculada en 4,68 millones de toneladas. Esas cifras revelan como las exportaciones de soja y algodón de Estados Unidos hacia China tienen un gran potencial de crecimiento (spanish.xinhuanet, 2017a).

China es el mayor mercado de exportación de aviones de Estados Unidos y el segundo mayor mercado de exportación de circuitos integrados estadounidenses. En 2016, aproximadamente 15 % de los circuitos integrados y 25% de aviones Boeing de Estados Unidos se vendieron en China (spanish.xinhuanet, 2017a).

Las ventas de EEUU a China se han concentrado durante mucho tiempo, en productos primarios y agrícolas, pero no en aquellos en los que EEUU tenía una ventaja comparativa, como los productos de alta tecnología. China tiene una gran demanda de productos de alta tecnología de Estados Unidos, pero esas importaciones de Estados Unidos representan apenas el 8,2% del total de importaciones del país en ese sector. (spanish.xinhuanet, 2017a) En reiteradas ocasiones, las autoridades chinas han planteado que el déficit comercial con China, puede mitigarse si EEUU disminuyera las restricciones actuales sobre exportaciones de productos de alta tecnología a China, y permitiera ampliar la cooperación en investigaciones sobre tecnología con aquellos sectores más competitivos en las industrias chinas. Ambos países también podrían incursionar conjuntamente en terceros mercados y ampliar el comercio en servicios, lo que permitiría equilibrar el comercio bilateral.

El otro gran elemento en este sentido que no puede obviarse son las posibles acciones a desarrollar por China en caso de que efectivamente se adopten medidas para impedir la entrada o disminuir las importaciones provenientes del país Asiático. Vale recordar que si se llega a este punto, entre los principales afectados estaría la inmensa mayoría de los consumidores en EE.UU, a partir del posible incremento que experimentarían los precios de las mercancías a importar así como, sin dudas, el sector tecnológico estadounidense. Un ejemplo crucial en este sentido es precisamente la situación del gigante informático Apple, empresa que es considerada como la principal beneficiaria de las relaciones comerciales con China.

Hay factores que en el acoso mediático se pierden. En el caso específico de la economía china, las empresas afectadas por posibles medidas proteccionista por parte de EEUU pueden contar con el respaldo oficial de las instituciones financieras estatales de su país para disminuir los impactos iniciales, encaminar las exportaciones hacia otros destinos o promover reformas en los procesos de producción. China, por su parte, también adoptaría medidas que

incluirían restringir la entrada de compañías estadounidenses a su país, como Boeing, General Motors, o la propia Apple, que desde hace mucho ha considerado a este país como su mercado principal.

Otra de las grandes acusaciones de Trump se refiere a que "China es un manipulador de divisas, el más grande en el mundo" y "ha devaluado a propósito el yuan para socavar los precios globales de las exportaciones" (Twitter Donald Trump en Rodríguez M., 2017).

Este resulta ser un tema muy polémico y de nuevo existen multitud de argumentos. El primero remite a planteamientos de diferentes economistas que indican la tasa de cambio nominal es mucho menos importante que la tasa de cambio real, la cual refleja mano de obra, tecnología y otros costos de producción de bienes.

Históricamente, los expertos norteamericanos atribuyeron el desequilibrio comercial a la manipulación del cambio monetario por parte de las autoridades chinas. Según ellos, el yuan o RMB (moneda china) ha permanecido devaluado en un 30% frente al precio promedio de las monedas extranjeras o en un 40% con respecto al dólar americano; por lo que ubicaban en los precios devaluados de los productos chinos el origen del desequilibrio siempre favorable para China, así como aducían que la presencia de mercancías chinas en EEUU recrudecía la crisis económica, afectando los empleos de los ciudadanos norteamericanos. De manera que siempre incluían entre las famosas medidas para resolver el problema de la crisis el saneamiento financiero del comercio con China.

Esta situación ha cambiado desde hace más de 10 años, y sin embargo, la nueva Administración de Trump seguía insistiendo en esta acusación. Pudiera decirse que si China manipula su moneda, realmente lo ha estado haciendo en otro sentido. China ha gastado cientos de billones de dólares de sus reservas internacionales en los últimos años para apoyar el valor del renminbi y evitar que se debilite drásticamente. Especialmente después de los incidentes que golpearon las bolsas chinas durante el 2016. En vez de flotar libremente contra el dólar, las autoridades chinas se aseguran de que el yuan tenga una relación estrechamente estable con la moneda estadounidense.

Después de un largo período en el que el yuan permaneció devaluado frente al dólar, a partir de 2005, cuando mejoraron las condiciones y el desempeño económico chino se hizo más estable, las autoridades chinas iniciaron un proceso de revaluación y flexibilización de su tipo de cambio de manera paulatina que acumula entre el 2005 y Mayo del 2017 una apreciación cercana al 40 % del yuan en relación al dólar.

El 11 de agosto de 2015, China mejoró la formación de la tasa de paridad central del yuan frente al dólar, lo que permitió que la tasa de referencia reflejara el tipo de cambio de cierre en el mercado de divisas interbancario en el día previo. Bajo este sistema de tipo de cambio de flotación con base en el mercado, el yuan puede ascender o descender 2% frente al dólar con respecto a la tasa de paridad central cada día de cotización. Este mecanismo también

contribuyó a que la moneda china fuera aceptada en la cesta de divisas de reserva del Fondo Monetario Internacional (FMI), o cesta de Derechos Especiales de Giro (DEG), un paso icónico para el proceso de internacionalización del yuan (spanish.xinhuanet, 2017b).

Sin embargo, debe destacarse que desde que se produjera esta reforma, el dólar fuerte se ha añadido a la presión de depreciación del yuan, lo que hizo bajar el valor de la moneda a finales del 2016, antes de que se recuperara en 2017.

Recientemente se ha observado nuevamente un aumento en el tipo de cambio del yuan como resultado principalmente de un amplio incremento en la liquidación, en la cual las compañías o individuos venden divisas por yuanes, impulsando su valor. El yuan también ha estado apoyado por datos económicos, en los que la reestructuración proporciona nuevos signos de estabilización para la economía.

La política del tipo de cambio emprendida por el Banco Popular de China ha contribuido para que el yuan haya repuntado respecto al dólar. Simultáneamente, debe destacarse que tal política también permite que cualquier ligera devaluación, como las que se produjeron en 2015 o en el transcurso del 2017 favorezca el comercio ponderado a partir de la canasta de monedas (conjunto de divisas de diferentes países). El fortalecimiento del yuan frente al dólar ha frenado la salida de capitales de China.

También debe permitir incrementar la reserva de divisas del gigante asiático, que cayeron el año pasado por primera vez. En la actualidad, mantener la competitividad con sus socios comerciales reduce el riesgo de que la nación tenga que sufrir una nueva devaluación como la que sacudió a los mercados globales en agosto del 2015 y generó pérdidas de más de 8 billones de dólares de las reservas globales en las primeras seis semanas del 2016 (actualidad.rt.com, 2016).

Las reservas de divisas de China se habían acercado a su nivel más bajo desde 2011 en noviembre del 2016, cayendo 70 mil millones de dólares, hasta un nivel de 3,05 billones, reduciéndose cerca de un cuarto en los anteriores dieciocho meses. Recientemente, el Banco Popular de China señaló que las reservas de divisas aumentaron por sexto mes consecutivo en julio del 2017 para ascender a 3,1 billones de dólares, con un incremento de 23.900 millones de dólares respecto al mes anterior. Ésta es la primera ocasión desde junio de 2014 en que las reservas se expanden por seis meses consecutivos (spanish.xinhuanet, 2017b).

El Banco de la República Popular China ha pasado a mantener una fuerte actividad en el mercado de divisas interviniendo de forma regular para proteger al yuan. No cabe esperar que las autoridades chinas permitan una fuerte depreciación de la moneda.

Uno de los objetivos a largo plazo de China es la internacionalización del yuan en términos de intercambio y una depreciación de la moneda realmente

afectaría la confianza en esta divisa como moneda de reserva internacional. Respondiendo a las amenazas de Trump, en realidad lo que se ha manejado, por parte de las autoridades chinas, es el interés por asegurar que el yuan permanezca estable frente a su cesta de divisas de intercambio (blogscapitalbolsa.com, 2017).

China también ha planteado su interés en imprimir cambios en su política monetaria. En el informe anual del gobierno, el primer ministro chino Li Keqiang ha señalado, que el tipo de cambio del renminbi se liberalizará aún más y se mantendrá la posición estable de la moneda en el sistema monetario mundial (politica-china.org, 2017). Constituye esta la primera vez, que en el informe que se envía al Parlamento chino sobre el estado de la moneda, se haya incluido el requisito de garantizar el status mundial del yuan como uno de sus objetivos. Simultáneamente, ya no aparece en este informe la declaración sobre "mantener un yuan estable a un nivel razonable y equilibrado", que se incluía en los informes de los tres años precedentes (espanol.cctv, 2017).

Entre las contradicciones vigentes en el plano económico también se encuentra el debate sobre el financiamiento de los déficits norteamericanos por parte de China. La amenaza china siempre fue uno de los argumentos predilectos de los republicanos cuando arremetían contra la Administración Obama. "¿Acaso queremos una América que pida préstamos de un billón de dólares a China?", declaró en alguno de sus discursos Mitt Romney, el rival republicano de Barack Obama a la presidencia (actualidad.rt.com, 2012).

Para el año 2008, año crucial para la crisis global, China ya acumulaba 585.000 millones de dólares en bonos estadounidenses, frente a los 573.200 millones de Japón. En el caso de China se habían duplicado las cifras que contabilizaba en julio del año 2005. Japón, mientras tanto, las había reducido desde los 699.000 millones de dólares alcanzados en agosto de 2004 hasta los 573.200 millones en 2008 (Romero Moisés, 2008).

No son pocos los analistas que aseguran que el intento de utilizar los bonos del Tesoro de Estados Unidos como mecanismo de coerción (opción nuclear) tendría un efecto limitado y, probablemente, haría más daño a China que a Estados Unidos. Aunque sigue siendo un tema de notable preocupación para las autoridades norteamericanas, este panorama también ha estado cambiando.

Iniciando el 2016, China seguía siendo el mayor tenedor de bonos del gobierno norteamericano, con 1,26 billones de dólares, junto a Japón, que posee 1,22 billones en agosto del 2016. Sin embargo, diversas fuentes señalan que China inició un proceso de venta de la deuda de EEUU para sostener el yuan. En la crisis de agosto del 2016, particularmente, China vendió 31.000 millones de dólares en bonos USA (lainformacion.com, 2016). Ya para octubre del 2016, China disponía de 1,12 billones de dólares de deuda de Estados Unidos, su nivel más bajo en más de seis años, según información del Departamento del Tesoro estadounidense. Japón había recuperado el segundo lugar con 1,13 billones de dólares. Ambos países se deshicieron de bonos del Tesoro durante ese mes, pero China lo hizo en mayor cantidad: vendió 41.300 millones de

dólares, mientras Japón solo vendió 4.500 millones de dólares (cnnespanol.cnn, 2016). En todo caso, Japón no es el mayor tenedor individual de deuda estadounidense. En el último recuento se determinó que la Reserva Federal tiene cerca de 2,5 billones de dólares de deuda.

Este es un cambio importante que habrá que seguir en el futuro. Durante años, China invirtió billones de yuanes en la compra de bonos del Tesoro para detener el fortalecimiento de su moneda, incluso si su economía crecía rápidamente. Ello permitió que las exportaciones de China fueran más competitivas y logró que las tasas de interés en Estados Unidos se mantuvieran en niveles bajos. Sin embargo, a medida que el crecimiento de la economía de China se ha desacelerado en los últimos años, enormes flujos de capitales salieron de China, lo que influyó restando presión sobre el yuan. El alza del dólar desde la victoria de Trump en las elecciones también ha complejizado más la situación.

Beijing ha vendido parte de sus enormes reservas, incluida parte de la deuda del gobierno de EEUU, para comprar yuanes con el propósito de evitar que se vuelvan a dar las caídas repentinas de su moneda que crearon pánico en los mercados en agosto del 2015 y en enero del 2016.

Incertidumbre creciente para las relaciones económicas EEUU- China

La evolución del diferendo económico con China después que Trump asumió la presidencia ha estado realmente impactada por acciones contraproducentes por parte de la nueva Administración de EEUU, algunas en sentido positivo, otras con marcado carácter desestabilizador. Destacan por supuesto los ataques vinculados al déficit comercial con China, o las maniobras en torno a las famosas manipulaciones del yuan.

Antes de convertirse en presidente de Estados Unidos, Donald Trump no paraba de criticar a China y hasta llegó a cuestionar la histórica política de “Una sola China”, que había regido las relaciones EEUU- China por más de 40 años. Con posterioridad se produce un himpas interesante, especialmente entre febrero y abril de 2017. Sorpresivamente, Trump suspende sus ataques a China y comienza un período en el cual funcionarios importantes de ambos gobiernos se ponen en contacto. Se inicia la preparación de condiciones para que el presidente Xi Jinping visite EEUU.

Durante el encuentro entre el presidente Donald Trump, y el presidente de Xi Jinping, en la residencia estival de Trump en abril de 2017, se lograron avances que podían contribuir a que se incrementarán las exportaciones de EEUU, con lo cual se continuaría la disminución del déficit comercial de EEUU. Resultó evidente el espíritu de cooperación reflejado por las autoridades chinas para tratar de evitar una guerra comercial con EEUU. Los dos dirigentes revelaron cierto compromiso para avanzar en las negociaciones comerciales y así obtener resultados durante los meses siguientes. China estaría dispuesta a realizar ciertas concesiones que facilitarían a EEUU el acceso a su mercado

financiero y, también, flexibilizaría las restricciones a las exportaciones cárnicas de EEUU.

Se conoce que en el sector financiero de China las empresas aseguradoras como CiticSecurities y China LifeInsurance controlan la entrada de nuevos competidores, desde que China entró en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es por ello que los inversionistas extranjeros no pueden mantener una participación mayoritaria en las empresas chinas de seguros y en las sociedades de valores. Además, en estos momentos a los inversionistas foráneos no se les permite poseer una participación mayoritaria en las empresas del sector. Este tema ya se había discutido con anterioridad durante la Administración de Obama, al realizarse varias rondas de negociaciones sobre un posible tratado sobre inversiones. El gobierno de China estaba preparado para relajar estos límites y tal compromiso podría realizarse aunque Trump todavía no se ha referido a este tema y no queda claro si los EE.UU quisieran firmar un Acuerdo en este sentido.

Las autoridades chinas también han decidido cancelar la prohibición de las importaciones cárnicas procedentes de Estados Unidos, vigente desde el año 2003. Esta decisión puede incluir un aumento de importaciones agrícolas procedentes de Estados Unidos. Los exportadores de carne de vacuno en EEUU han estado afectados por estas prohibiciones chinas desde que fueron impuestas tras detectarse casos de Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) en el ganado procedente de EEUU.

En algún momento en este primer semestre del año, Trump asumió una postura más pragmática. Si bien China, a inicios de año se preparaba para una guerra comercial con EEUU, la situación experimentó un giro sorprendente. El 12 de mayo de 2017, China celebraba los primeros logros del plan de acción de cien días con EEUU acordado por los presidentes Donald Trump y Xi Jinping en su primer encuentro en abril pasado en Florida. Se adoptó un acuerdo que incluían la luz verde a las exportaciones de gas licuado y ternera estadounidenses al mercado chino; y los primeros pasos para cerrar acuerdos que permitan la entrada de nuevos productos chinos en EEUU, algo que desentona de forma bastante evidente con el discurso de Donald Trump y su equipo económico. El acuerdo abarca la derogación de un número de barreras que han existido muchos años en diversos campos, desde la agricultura, hasta la energía y el funcionamiento de firmas financieras estadounidenses en China (larepublica.ec, 2017).

El secretario de Comercio, Wilbur Ross, describió el acuerdo como un “logro hercúleo” forjado en un tiempo sin precedentes. “Esto es más de lo que se ha logrado en toda la historia de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y China” (larepublica.ec, 2017).

Entre los acuerdos destacan los relativos a químicos y productos financieros, así como la agilización del proceso normativo para autorizar la venta de productos de biotecnología y el funcionamiento de tarjetas de crédito estadounidenses en China.

Otro momento sin dudas notable, después de la visita del Presidente chino a EEUU en abril ha sido el giro de 180 grados dado por presidente Trump al tema de que China manipula su moneda (EFE, 2017a). En su informe semestral enviado al Congreso en abril, el Departamento del Tesoro de EEUU concluye "que ningún gran socio comercial de EEUU cumplió los criterios (...) para la manipulación de moneda en la segunda mitad de 2016". Trump ya había adelantado en una entrevista con *The Wall Street Journal*, que su Gobierno no consideraría a China como un país "manipulador de su moneda," en este informe (The Department of the Treasury, 2017).

Sin embargo, la desconfianza se mantiene y resulta válido aclarar que el informe resulta reticente cuando plantea: "que ningún gran socio comercial de EEUU manipuló su moneda en la segunda mitad de 2016, "no obstante, el Tesoro no ha reexaminado los periodos previos reportados". Adicionalmente, el Tesoro establece una "lista de monitoreo" de los grandes socios comerciales del país cuyas "prácticas monetarias" "merecen atención cercana". Así, considera que requieren "especial atención" seis países: China, Alemania, Japón, Corea del Sur, Suiza y Taiwán (The Department of the Treasury, 2017).

El tercer gran tema, muy controvertido ha sido el anuncio de la retirada de EEUU del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), un tratado de libre comercio que desde su concepción hasta su firma excluía a China deliberadamente. Este paso resulta muy controvertido. Es cierto que con esta movida, China posee buenas oportunidades para convencer a los países aliados asiáticos de Washington para que se unan a su alternativa, la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), que pretende agrupar también a Asia Oriental y es apoyada por tres actores clave: Japón, Malasia y Australia.

Aparentemente defraudados por la decisión de la nueva administración de Trump, no fueron pocos los analistas que aseguraron que los países firmantes del TPP no tendrían más alternativa que bajar la cabeza y asumir nuevas propuestas proteccionistas de parte de los EE.UU.

Sin embargo, el 27 de febrero de 2017, en la ciudad japonesa de Kobe se celebró una conferencia de dieciséis países de la Asociación para la Integración Económica Regional, del Sudeste y Este de Asia (RCEP,) con el objetivo de constituir una futura zona de libre comercio alternativa al TPP. Los estados participantes, entre los que figuraron las cuatro mayores economías de Asia (China, Japón, India y Corea del Sur) más Australia y Nueva Zelanda, celebraban así el primer encuentro desde que Estados Unidos abandonara unilateralmente el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Estos dieciséis países¹⁴, entre los cuales se encuentran siete signatarios del TPP, tienen por objetivo concluir "lo antes posible" las negociaciones que comenzaron en 2013 para constituir una zona de libre comercio. Asia no está a la espera, más bien pretende protegerse de Trump (EFE, 2017b).

¹⁴ El RCEP agrupa a los diez países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) -Indonesia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Malasia, Laos, Myanmar y Camboya- más Australia, Corea del Sur, India, Japón, Nueva Zelanda y China.

Por otra parte, el 14 y 15 de marzo en Viña del Mar, Chile, en el "Diálogo de Alto Nivel en Iniciativas de Integración en Asia Pacífico" también se discutían nuevos proyectos de libre comercio entre algunos de los países del TPP, y representantes de China y de Corea del Sur, para ampliar sus acuerdos de liberalización comercial. Este evento también es una señal de como ante la dirección proteccionista que está tomando EEUU bajo la Administración Trump; una mayoría cada vez más amplia de países sale a buscar nuevas vías de integración comercial (americaeconomica.com, 2017).

El TPP se concibió como promotor de reformas económicas en favor de libre comercio, pero en el fondo también fungiría como contrapeso al auge de China en la región de Asia-Pacífico. Sin embargo, para su entrada en vigor tenía que ser ratificado antes de febrero de 2018 por al menos seis países que supusieran el 85 % del PIB del bloque, un requisito imposible de cumplir una vez que se produjo la retirada de EE.UU. Los países perjudicados por la cancelación del TPP, ven las ventajas de aproximarse a China, incluso en esferas de tipo geopolítico, como medio para compensar las previsibles pérdidas causadas por Trump. Incluso aquellos países históricamente más recelosos de su relación con China analizan la posibilidad de reevaluar sus políticas a la luz de lo que se identifica como agresivo proteccionismo en la política norteamericana (americaeconomica.com, 2017).

Aunque parezca contraproducente, esta supuesta noción de una "Normalización" en las relaciones con China de la Administración Trump, manejada a menudo por diferentes analistas, no debe ser tomada muy en serio. En realidad la predilección por el cambio constante, la incertidumbre y la irracionalidad constituyen elementos esenciales que caracterizan hoy la política tanto interna como externa de los EE.UU.

Debe tomarse en cuenta que la agenda económica entre los EE.UU y China siempre ha estado y estará sujeta a presiones de orden político, especialmente por parte de las autoridades norteamericanas. Ello se infiere a partir de hechos objetivos: el diferendo económico actual ha perdido muchas de las bases que en algún momento pudieran justificar los ataques norteamericanos a China en el plano económico. Sin embargo, los temas políticos pendientes entre la Administración de Trump y China pueden ejercer un papel determinante en los acontecimientos futuros.

En la agenda política de Trump y Xi Jinping se encuentran en estos momentos pendientes tres de estas contradicciones de gran impacto no sólo para la región Asia Pacífico, sino también para el mundo: la colaboración china en la desnuclearización de Corea del Norte, la situación con Taiwán y la confrontación rampante entre EE.UU y China en el Mar de China Meridional.

Las propuestas nacionalistas y aislacionistas de Trump inicialmente suscitaron recelo en los aliados tradicionales japoneses y surcoreanos. Más recientemente, las aguas han vuelto a su nivel al retomar nuevamente EE.UU esa combinación de cooperación económica con rivalidad estratégica, pasando a poner sus cartas sobre la mesa, atacando a China en diversos

terrenos, tanto económicos como geoestratégicos con lo cual les abre a sus acólitos en Asia margen de maniobra.

El objetivo principal de EEUU sigue siendo aumentar la presión sobre China, armando a sus aliados de la región y militarizar aún más la zona. La relación entre Beijing y sus vecinos es compleja. Véase el caso de la RPDC. China ha apoyado las sanciones de la ONU a RPDC por sus ensayos nucleares, ha paralizado desde febrero las importaciones de carbón y acaba de suspender sus vuelos al país, y en esta crisis ha pedido contención a ambos países tanto a EE.UU como a Corea.

Trump ha ofrecido a Xi Jinping un “buen acuerdo” comercial si colabora en detener las pruebas nucleares de la RPDC. Pero a China, más que acuerdos comerciales, lo que le interesa es que EEUU desmantele el escudo antimisiles THAAD instalado en Corea del Sur que apunta a China y es capaz de disparar 48 misiles de forma simultánea. Tratando de presionar aún más a China, las disputas comerciales se convierten en rehenes de la situación.

El 14 de agosto de 2017, el presidente Trump, ordenó a su representante comercial Robert Lighthizer, examinar las prácticas de propiedad intelectual de China. Esta medida ha generado grave preocupación por el potencial conflicto comercial que podría desatar entre las dos mayores economías del mundo. China ha pedido a los EE.UU evaluar de manera objetiva los avances de China en la protección de los derechos de propiedad intelectual y a resolver las diferencias con China a través del diálogo y las consultas.

Como era de esperar, el Ministerio de Comercio de China ha planteado que si la parte estadounidense no respeta los hechos básicos y las reglas comerciales multilaterales, y toma medidas que perjudiquen las relaciones económicas y comerciales bilaterales, "China no se quedará con los brazos cruzados, sino que adoptará todas las medidas apropiadas para salvaguardar de forma resuelta sus derechos e intereses legítimos" (spanish.peopledaily.com.cn, 2017).

Conclusiones

Tal y como se ha estado analizando en este trabajo, el trasfondo político presente en la dinámica de las relaciones económicas entre EE.UU y China resulta incuestionable. Y lo más importante en la contienda es la influencia en la región. Todo parece indicar que, a pesar de la bravuconadas de EE.UU, China puede emerger como la potencia ganadora, aunque aún resulta muy difícil prever los costos, sobre todo si se desata un conflicto militar.

En un informe publicado en mayo del 2017 la revista norteamericana *Foreign Policy (FP)* destaca como EE.UU está perdiendo su influencia en Asia, permitiendo a China convertirse en uno de los principales actores en la región. Este informe fundamenta su tesis en los medios que hoy están empleando ambas potencias para establecer sus posiciones en la región. Las autoridades chinas tratan de aumentar su influencia en Asia mediante el desarrollo de los lazos económicos de cooperación, mientras que la nueva Administración de

Trump, pretende incrementar su influencia a través de la exacerbación de las tensiones militares (Foreignpolicy, 2017).

Sorprendentemente, esta publicación destaca la importancia de las iniciativas chinas al hacer referencia a la Iniciativa de la "Ruta de la Seda", que promueve la reconstrucción de la antigua ruta de la seda y la creación de una ruta marítima paralela, simultáneamente fortaleciendo los vínculos económicos entre los países, con lo cual, en opinión de esta fuente, China puede aumentar su influencia.

Sin embargo, a una estrategia de largo plazo, fundamentada en la cooperación, la conectividad y el desarrollo económico y social de todas las naciones que ya participan de la Ruta, los EE.UU han respondido proponiendo un aumento significativo de los gastos militares en Asia, en especial en el sureste del continente asiático. Eufemísticamente, el senador estadounidense John McCain propuso un presupuesto de 7,5 mil millones de dólares para lo que denominó la "Iniciativa de Estabilidad de Asia y Pacífico", que, en su opinión le permitirá a EE.UU. tener una postura más firme y elevar la capacidad defensiva de sus aliados en Asia.

En este contexto, *ForeignPolicy*, constata que las medidas militares por sí solas no son suficientes para aumentar la influencia y "resucitar el poderío estadounidense en Asia", por lo que propone aumentar los lazos económicos.

Lo que inicialmente constituía una gran incógnita, como transcurriría la transición Obama-Trump y el marcado nivel de incertidumbre envuelto en el proceso, ha dado paso a un escenario pleno de irracionalidad y conflictos en todos los frentes. Es evidente que en la región Asia -Pacífico, identificada como un espacio geoestratégico integrado, con notable complejidad y diversidad, se relacionan actores grandes, medianos y pequeños, que hoy confluyen en la búsqueda de un nuevo *status quo*, heredero del conocido reequilibrio asiático de Barack Obama, En la actualidad no solo se reflejan las pujantes intenciones intervencionistas de Trump, sino también el paulatino proceso de consolidación de Alianzas desarrollados por China por espacio de más de 15 años a través de diferentes iniciativas.

Este proceso se regenera y adquiere una mayor importancia en la medida que China enriquece sus propias iniciativas con propuestas adicionales tales como: el avance coordinado de Beijing, Tianjin y Hebei que amplía las relaciones comerciales y de inversión de Asia con esta zona especial de China; la Franja Económica del Río Yangtsé con un enorme potencial de apertura hacia el interior de China, la internacionalización de la iniciativa conocida como la "Franja y la Ruta de la Seda".

La beligerancia de la nueva administración norteamericana, sin duda puede influir negativamente en el devenir de la región, probablemente provocando conflictos bélicos de gran complejidad, pero la perseverancia de las estrategias chinas no debe ser desechada. Las visiones para el desarrollo y avances en Asia, son consideradas a largo plazo, no son cortoplacista. Tal enfoque puede chocar con obstáculos inminentes, pero no eternos. Baste mirar varios de los

ejemplos de las civilizaciones que se encuentran ubicadas en estos territorios. En el corto, mediano y largo plazos, EE.UU puede necesitar más que una guerra para cortar el ascenso de China como potencia, ya no solo en Asia-Pacífico sino también en otras regiones.

Bibliografía

actualidad.rt.com (2012). La deuda de EE.UU., ¿una 'bomba' financiera en manos chinas? 15 de septiembre del 2012. Consultada 2 de enero 2013. <https://actualidad.rt.com/economia/view/53746-deuda-eeuu-arma-financiera-manos-china>

actualidad.rt.com (2016). Cómo China obtiene beneficios de una moneda débil y fuerte al mismo tiempo, 2 abril 2016. Consultada 12 de noviembre 2016. <https://actualidad.rt.com/economia/203605-china-yuan-beneficios-divisa>

Americaeconomia.com (2016). Sepa qué pasa con el comercio entre China y EE.UU. 11 de Diciembre de 2016, Consultada 26 de marzo 2017. <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/sepa-que-pasa-con-el-comercio-entre-china-y-eeuu>

Americaeconomica.com (2017). Chile comienza a articular una alternativa al TPP sin EE.UU. 10 de marzo de 2017. Consultada 15 de marzo 2017. <http://www.americaeconomica.com/noticia.php?id=24390>

ArmanianNazarin (2017). 10 objetivos de EEUU en tres escenarios bélicos. 21 Abril 2017. Consultada 23 de julio 2017 <http://blogs.publico.es/puntoyseguido/3866/los-10-objetivos-de-eeuu-en-tres-escenarios-belicos/>

Banco Mundial (2017). PIB per cápita (US\$ a precios actuales). Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. Consultados 12 de agosto 2017. <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?page=1>

bbc.com (2016). Por qué la conversación de Donald Trump con la presidenta de Taiwán generó un reclamo diplomático de China, Redacción BBC Mundo 3 diciembre 2016. Consultada 4 enero 2017. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38191636>

blogscapitalbolsa.com (2017). Especial sobre el Yuan 2017 y sus previsiones. Consultada 12 de agosto 2017. http://www.blogscapitalbolsa.com/article/11974/especial_sobre_el_yuan_2017_y_sus_previsiones.html

Bloomberg (2017a). China derrotaría a EEUU en una guerra comercial. 29 de diciembre de 2016. Consultada 29 de enero 2017.

<https://mundo.sputniknews.com/economia/201612291065929793-pekineeu-trump-comercio-guerra/>

Bloomberg (2017b). Ejercicios militares traban diálogo EE.UU.-Corea del Norte. 21 Agosto, 2017. Consultada 23 de agosto 2017. <https://www.larepublica.net/noticia/ejercicios-militares-traban-dialogo-ee-uu-corea-del-norte>

China Files (2010).China y el giro estratégico de EEUU en Asia-Pacífico - China Files Consultada 2 de enero 2017 www.china-files.com/pdf/CGT_ObamaHu.pdf

cnnspanol.cnn.(2016).China ya no es el mayor tenedor extranjero de deuda de Estados Unidos 26 diciembre, 2016 . Consultada 22 de agosto 2017. <http://cnnspanol.cnn.com/2016/12/26/china-ya-no-es-el-mayor-tenedor-extranjero-de-deuda-de-estados-unidos/>

diariolasamericas.com(2017).Estados Unidos cerró 2016 con mayor déficit comercial en cuatro años. 7 de febrero 2017. Consultado 4 de junio 2017. www.diariolasamericas.com/eeuu/estados-unidos-cerro-2016-mayor-deficit-comercial

EFE (2017a). El Tesoro de EE.UU. concluye que China no manipula su moneda,15 de abril 2017. Consultada 16 de abril de 2017. <https://www.efe.com/efe/america/economia/el-tesoro-de-ee-uu-concluye-que-china-no-manipula-su-moneda/20000011-3238170>

EFE (2017b). Inician en Japón nuevas negociaciones sobre pacto comercial alternativo a TPP, 27 febrero 2017 Consultada 3 de marzo 2017 <https://www.efe.com/efe/america/economia/inician-en-japon-nuevas-negociaciones-sobre-pacto-comercial-alternativo-a-tpp/20000011-3191397>

eleconomista.es (2017). EE.UU presenta el mayor déficit comercial en cuatro años. 7 de febrero de 2017. Consultada 24 de junio 2017. www.eleconomista.es/.../EEUU-la-balanza-comercial-presenta-un-deficit-de-44300-m

elmundo.es(2008). EEUU volverá a enviar ayuda alimenticia a Corea del Norte 17/05/2008. Consultada 23 de agosto 2017. <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/16/internacional/1210954098.html>

espanol.cctv (2017).Primer ministro Li Keqiang presenta el Informe sobre la Labor del Gobierno, 5 de marzo 2017. Consultada 7 de marzo 2017. <http://espanol.cctv.com/special/2017apnccppc/videos/>

Ford John (2017).The Pivot to Asia Was Obama's Biggest Mistake.21 de enero 2017.Consultada 25 febrero 2017.<http://thediplomat.com/2017/01/the-pivot-to-asia-was-obamas-biggest-mistake/>

Foreignpolicy (2017). The United States Is Losing Asia to China | Foreign Policy. 12 de mayo 2017. Consultada 14 de mayo 2017. <http://foreignpolicy.com/2017/05/12/the-united-states-is-losing-asia-to-china/>

Foreign Trade (2017). Foreign Trade: Trade in Goods with China .Consultada 18 de agosto 2017. <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

Godement, F. (2000). "Desafío taiwanés para los dirigentes de Pekín" en *Le Monde Diplomatique*, 26 de abril de 2000.

Gough Neil (2016). China Manipulates Its Currency, but Not in the Way Trump Claims, september 30, 2016. Consultada 13 de abril 2017. <https://www.nytimes.com/2016/10/01/business/dealbook/china-trump-yuan-devaluation.html?mcubz=3>

H. Autor David, Dorn David y Hanson Gordon H. (2016). *The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade*, First published online as a Review in Advance on August 8, 2016. 10.1146/annurev-economics-080315-015041. <http://www.ddorn.net/papers/Autor-Dorn-Hanson-ChinaShock.pdf>

hispanTV.com (2017). ForeignPolicy: EEUU pierde influencia en Asia; China le sustituye 13 de mayo de 2017. Consultada 24 de julio 2017 <http://www.hispanTV.com/noticias/asia-y-oceania/341346/eeuu-perder-influencia-asia-china-ruta-seda>

Hsu Sara (2016). "The ugly truth about Donald Trump's China Policies". september 1, 2016, Consultada 25 de enero 2017. <https://www.forbes.com/sites/sarahsu/2016/09/01/the-ugly-truth-about-donald-trumps-china-policies/#30e3471b5731>

Krupakar Jayanna (2015). Asia Pivot Doctrine: Changing Dynamics of US Foreign Policy. 28 de abril 2015 Consultada 4 de mayo 2015. <http://www.indiandefencereview.com/asia-pivot-doctrine-changing-dynamics-of-us-foreign-policy/>

lainformacion.com (2016). Por qué nadie puede dejar caer a China, y menos EE.UU, 8 de enero de 2016 Consultada 5 de febrero 2016. http://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/economia-general/por-que-nadie-puede-dejar-caer-a-china-y-menos-eeuu_GSiJCe930ICorIbNriCRS5/

Lake Eli (2016). The Philippines Just Blew Up Obama's Asia Pivot, 21 de octubre 2016, Consultada 24 de octubre 2016. <https://www.bloomberg.com/view/articles/2016-10-21/the-philippines-just-blew-up-obama-s-asia-pivot>

- lanacion.com.py (2017).China: En un conflicto con EEUU "perderían ambos",9 de febrero 2017, Consultada 12 de febrero 2017. <http://www.lanacion.com.py/2017/02/09/china-conflicto-eeuu-perderian/>
- larepublica.ec (2017). EEUU y China alcanzan acuerdo comercial, 12 de mayo de 2017,Consultada 25 de mayo 2017, <http://www.larepublica.ec/blog/economia/2017/05/12/eeuu-china-acuerdo-comercial/>
- mundo.sputniknews (2017). China desmiente a EEUU y reitera su rechazo al ataque contra Siria, 10 de abril de 2017, Consultada 12 de abril 2017. <https://mundo.sputniknews.com/politica/201704101068267340-pekinn-politica-washington-oriente-medio-damasco/>
- Petigre (2017).Razones por las que Estados Unidos desea invadir Corea del Norte, 29 de julio de 2017, Consultada 23 de julio 2017. <http://www.petigre.com/actualidad/mundo/itemlist/tag/Guerra%20Estados%20Unidos%20vs%20Corea%20del%20Norte>
- politica-china.org (2017). China establece objetivo de crecimiento económico para 2017 en torno al 6,5%, 6 de marzo 2017, Consultada 13 de marzo 2017. <http://www.politica-china.org/novacec8.html>
- Rodríguez Margarita (2017).“5 razones por las que Donald Trump considera que China es un enemigo de EEUU”,BBC Mundo, 16 de enero 2017, Consultada 25 de junio 2017,<http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38572842>
- Romero Moisés (2008). China tiene cogido a Estados Unidos por donde más le duele, por los bonos, 26 de marzo de 2008,Consultada 14 de abril de 2008.http://lacartadelabolsa.com/leer/articulo/china_tiene_cogido_a_estados_unidos_por_donde_mas_le_duele_por_los_bonos/
- Smith Jack A. (2013). ¿Qué hay detrás del conflicto entre Estados Unidos y Corea del Norte?,*GlobalResearch*,traducido del inglés para *Rebelión* por Beatriz Morales Bastos,Consultada 16 de junio 2017. <http://rebellion.org/noticia.php?id=166356> y <http://www.globalresearch.ca/the-dangers-of-war-what-is-behind-the-us-north-korea-conflict/5329307>
- spanish.peopledaily.com.cn (2017).China expresa "gran preocupación" por nuevo memorándum de EEUU, 15 de agosto 2017, Consultada 17 de agosto 2017,spanish.peopledaily.com.cn/n3/2017/0815/c31621-9255678.htm

spanish.xinhuanet (2017a).China incrementará importaciones provenientes de EEUU, 25 de mayo 2017, Consultada 4 de junio 2017.http://spanish.xinhuanet.com/2017-05/25/c_136315305.htm

spanish.xinhuanet(2017b). Observatorio Económico: Dos años después de reforma, yuan chino avanza con expectativas estables, 11 de agosto de 2017. Consultada 17 de agosto 2017, [com/2017-08/11/c_136519237.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2017-08/11/c_136519237.htm)

Spanish.xinhuanet (2017c).Parte continental china elogia a Nuevo Partido taiwanés por oponerse a "independencia de Taiwan", 22 de agosto 2017, Consultada 23 de agosto 2013.http://spanish.xinhuanet.com/2017-08/22/c_136543857.htm

Sputniknews (2017). Golpe diplomático de China a Taiwán en Latinoamérica,14 de junio 2017, Consultada 17 de junio 2017 <https://mundo.sputniknews.com/firmas/201706141069952297-panama-pekín-taipei/>

telesurtv.net (2017). Entre misiles y prepotencia imperial: las relaciones entre EEUU y Corea del Norte 12 de abril 2017, Consultada 23 de abril de 2017,<http://www.telesurtv.net/telesuragenda/Las-relaciones-entre-EE.UU.-y-Corea-del-Norte-20170412-0009.html>

The Department of the Treasury (2017).*Report to Congress,Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States*,U.S, Department of the Treasury office of International Affairs,april 14, 2017, <https://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Documents/2017-04-14-Spring-2017-FX-Report-FINAL.PDF>

Trump Donald (2011). China es nuestro enemigo, ellos nos quieren destruir", Red social,Twitter Donald Trump, 20 de julio 2011,tomado de "5 razones por las que Donald Trump considera que China es un enemigo de EEUU", por Margarita Rodríguez, BBC Mundo, 16 de enero 2017, Consultada 25 de junio 2017.<http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38572842>

4

Elementos de reflexión sobre el crecimiento económico de China en el largo plazo: 1952-2014

Dr. Rémy Herrera¹⁵
Dr. Zhiming Long¹⁶

Del estudio de la contribución de los factores al análisis marxista de la tasa de ganancia

Resumen

Este artículo ofrece algunas consideraciones metodológicas sobre el tema del crecimiento de la economía china en el largo plazo. A partir de las estadísticas oficiales chinas revisadas, se reconstruye una serie temporal de stock de capital físico, la más larga posible, es decir, desde 1952 hasta 2014, con el fin de ir más cerca de la fecha de creación de la República Popular y ampliar esta base de datos hasta hoy en día, para tener en cuenta los últimos anuarios publicados en 2016 (parte 1). Probamos estos nuevos datos para estimar las contribuciones de los factores de producción al crecimiento en un marco teórico neoclásico, destacando las limitaciones de tales modelos – problemáticas, porque insuperables (parte 2). Es después un marco más original que se moviliza, en el espíritu de las recientes investigaciones de Thomas Piketty (2013), que combinan referencias ortodoxas con componentes llegando de formalizaciones keynesianas o neoinstitucionalistas. En esta ocasión, unos problemas asociados con estas investigaciones se identificaron (parte 3). Por último, invitamos el lector a desplazar la discusión hacia un enfoque más heterodoxo y fructífero, utilizando indicadores de tasa de ganancia para analizar el crecimiento de la economía china (parte 4).

Considerations on China's long-run economic growth: 1952-2014 – For a transition from the analysis of the factor contribution to that of the profit rate

¹⁵ Rémy Herrera Investigador en el CNRS – UMR 8174 Centre d'Économie de la Sorbonne Maison des Sciences économiques de l'Université de Paris 1 Panthéon- Sorbonne.

¹⁶ Doctorant – UMR 8174 Centre d'Économie de la Sorbonne Maison des Sciences économiques de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Abstract

This article offers some methodological considerations on the theme of China's economic growth in the long period. Using reworked official Chinese statistical data, we first reconstruct the longest possible time series of physical capital stocks, i.e., from 1952 to 2014, going closer to the date of formation of the People's Republic, and extend this database until now, to take into account the latest yearbooks published in 2016 (Part 1). We test these new data to estimate the contributions of the production factors to GDP growth within the framework of neoclassical models, by highlighting their limitations – quite problematic since, according to us, insurmountable (Part 2). After that, a more original theoretical framework is mobilized, in the spirit of the recent researches provided by Thomas Piketty, combining orthodox references and components borrowing from already old Keynesian and neo-institutionalist formalizations. Several problems associated with such researches are then identified (Part 3). Finally, we move the discussion to a more heterodox and fruitful approach, involving profit rate indicators, in order to analyze China's long-run economic growth (Part 4).

Palabras clave: Series temporales, stocks de capital, crecimiento, ciclos, China

Key words: Time series, capital stocks, growth, cycles, China

Introducción

En este artículo se ofrecen algunas consideraciones metodológicas sobre el tema del crecimiento de la economía china en el largo plazo. A partir de estadísticas oficiales chinas reelaboradas, vamos a reconstruir, en primer lugar, una serie temporal de *stock* de capital físico productivo, la más extendida posible (de 1952 a 2014), para regresar más cerca de la fecha de constitución de la República Popular y hacer llegar esta serie hasta el presente, con el fin de tomar en cuenta la publicación del último anuario del *National Bureau of Statistics of China* (NBS) a principios de 2016. En segundo lugar, se ponen a prueba estos nuevos datos para estimar la contribución de diversos factores de producción al crecimiento económico de China en un marco teórico neoclásico, y poner en evidencia las limitaciones metodológicas de estos modelos estándar – problemáticas, pues insuperables. En tercer lugar, será un marco teórico más original que se movilizara, en el espíritu de las investigaciones recientes que Thomas Piketty expone en su *Capital au XXI^e siècle*, donde están combinados componentes derivados de formalizaciones keynesianas y neo-institutionalistas antiguas con referencias ortodoxas. En esta ocasión se identifican algunos de los problemas vinculados a los trabajos de Piketty. Finalmente, se sugiere mover la reflexión metodológica hacia una perspectiva más heterodoxa, claramente marxista, mediante la introducción de un indicador de tasa de ganancia, contribuyendo así a enriquecer el análisis del crecimiento de la economía china en el largo plazo.

Construcción de una serie de *stock* de capital físico productivo para China

¿Por qué proponer una nueva serie de *stock* de capital físico chino? La respuesta es sencilla: no hay, hasta la fecha, bases de datos establecidas por los institutos de estadísticas oficiales de China (el NBS especialmente) en materia de *stocks* de capital. Por supuesto, muchas series están disponibles en la literatura, como las de Chow (1993), Zhang y Zhang (2003), Shan (2008) o las *Penn World Tables* [PWT],¹⁷ entre otros. Sin embargo, el hecho es que la mayoría de estos trabajos se enfrentan a dificultades, algunas de las cuales permanecen sin resolver, particularmente las relacionadas con el ámbito de los flujos de inversión considerados para incrementar estos *stocks* de capital, así como la elección de los índices de precios que valorizan estos *stocks*.

Las series más creíbles y bien diseñadas son debidas a Chow (1993), pero una interrupción de la publicación de los documentos necesarios para su elaboración hace que su extensión más allá del año 1993 es imposible. En cuanto a las series de las PWT, las explicaciones que proporcionan sus autores siguen sin estar claras, y no permiten distinguir la metodología para China de la de los otros países incluidos en esta famosa base de datos. Las numerosas series de acceso abierto (He [1992], Wang et Fan [2000], Young [2000], Zhang et Zhang [2003], Hao [2006] o Shan [2008], por ejemplo), tienen graves deficiencias, relacionadas principalmente con sesgos de estimación provenientes de una parametrización criticable del *stock* de capital del año inicial y de la tasa de depreciación, sino también del contenido no precisamente determinado de las series de inversión y, sobre todo, de la elección no apropiada de los índices de precios.

En estas circunstancias, fue necesario reconstruir¹⁸ una serie temporal de *stock* de capital físico productivo agregado (K_p) ampliado para China de 1952 a 2014, para incluir los inventarios, como las tierras agrícolas, pero con exclusión de los diversos componentes no directamente productivos, particularmente los edificios residenciales y los valores de sus terrenos. Para ello se utilizó el método de inventario perpetuo (MIP) y su fórmula de acreción:

$$K_t = (1 - \sigma)K_{t-1} + I_t/P_t$$

donde K_t es el nivel del *stock* de capital al cierre del año t , I_t el flujo de inversión en el mismo año t , P_t el índice de precios correspondiente, y σ la tasa de depreciación del *stock* de capital.

Varios argumentos sirven para sostener la idea de que esta serie es de buena calidad estadística, en comparación con las actualmente disponibles en la literatura. Ellos son:

¹⁷ Ver: <https://ptw-sas.upenn.edu> y, para la última versión (8.1): www.rug.nl/research/ggdc/data/ptw.

¹⁸ El método de construcción de este *stock* de capital se discute en detalle en: Long y Herrera (2016a, b).

1) El stock de capital inicial se calcula sobre la base de un proceso iterativo que converge hacia un ratio capital-output menos aproximado (e inferior) a los generalmente avanzados.

2) Los flujos de inversión son coherentes con el alcance estadístico de este *stock* inicial.

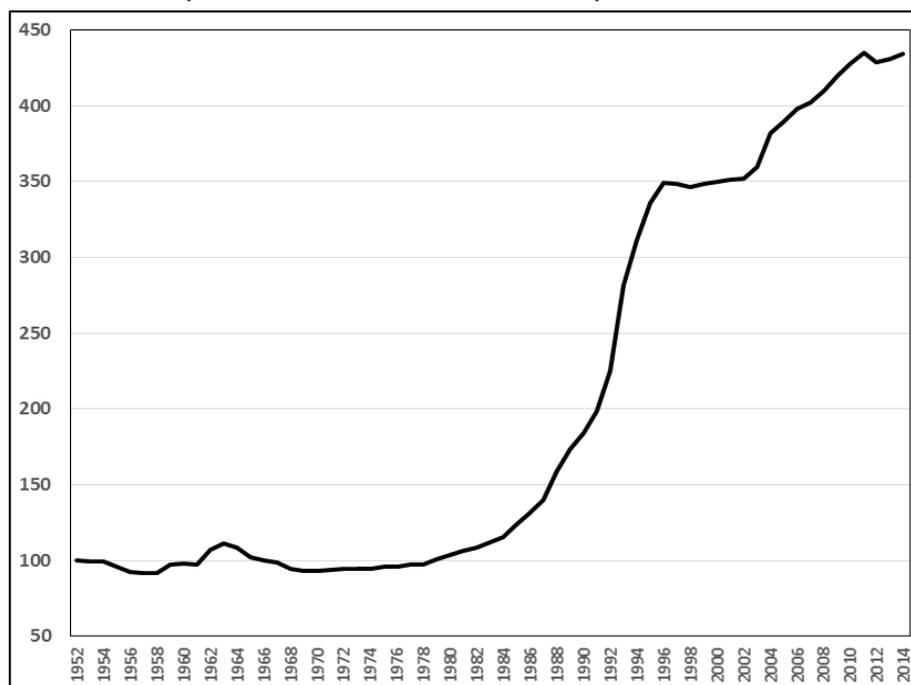
3) El esfuerzo se ha centrado en la construcción de un índice de precios de la inversión, estrictamente adaptado al contenido del *stock* de capital.

En efecto, las pruebas de raíz unitaria realizadas han demostrado que, contrariamente a lo que muchos autores piensan, con raras excepciones, el índice de precios de la inversión de capital – que no aparece entre 1952 y 2014 de manera continua y homogénea para todo el país en los anuarios del *National Bureau of Statistics of China* (NBS [varios años]) – no puede ser sustituido por otro índice de precios. Esta cuestión es absolutamente fundamental en la medida en que los índices de precios son los componentes que determinan de forma más decisiva el nivel y la estructura de los stocks de capital, y el cuidado en su construcción es crucial.

4) Por último, las tasas de depreciación son estimadas por tipo de bienes de capital, con hipótesis compatibles relativas a la edad-eficiencia y la retirada de estos bienes, a fin de deducir el cálculo, a partir de la estructura global del capital, de una tasa de la depreciación total. Un análisis de errores de parametrización indica además que nuestra serie de *stock* de capital físico está sólidamente construida.

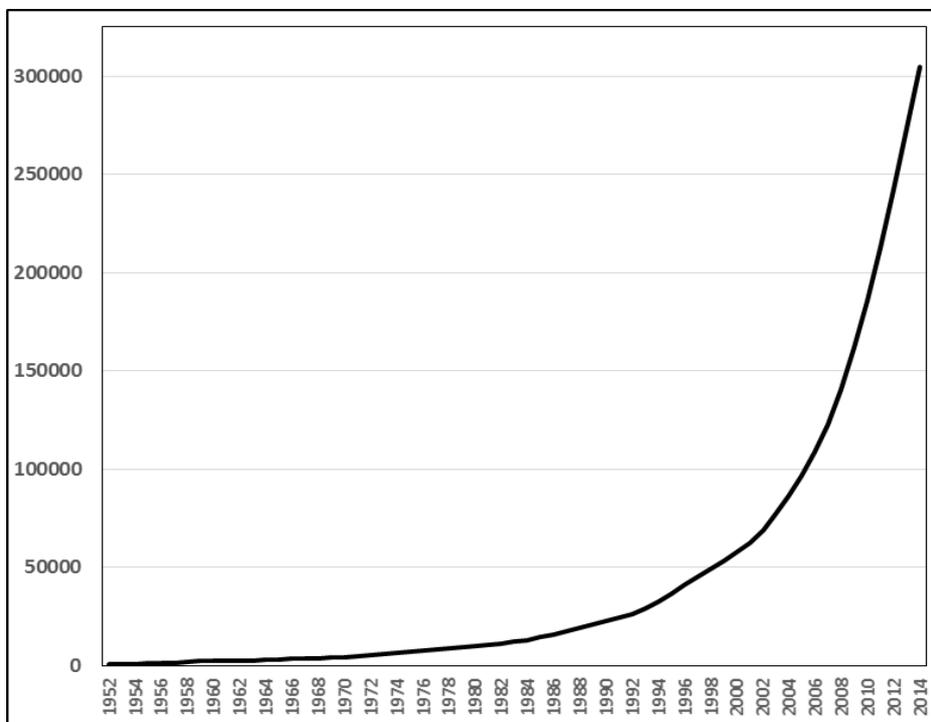
Los gráficos 1 y 2 proporcionan una visión de nuestras series de índice de precios y de stock de capital.

Gráfico 1. Índice de precios de la inversión de capital: China, 1952-2014



Nota: Índice 100 = 1952. Este es el índice de precios de la serie de “gross capital formation”.

Gráfico 2. Stock de capital físico productivo (con inventarios): China, 1952-2014



Nota: El stock de capital se mide a precios constantes de 1952, en cientos de millones de yuanes.

Contribución de los factores de producción al crecimiento de China: medidas y límites

El primer paso en nuestro enfoque consiste en poner a prueba nuestra nueva serie de stock de capital físico productivo (con inventarios), K_P , en un marco teórico macrodinámico estándar. Así, para empezar, se estima económicamente una gama de especificaciones derivadas de modelos neoclásicos que van desde el crecimiento Solowiano hasta formalizaciones log-linealizadas de crecimiento con cambio técnico endógeno, de tipo AK , pues con un indicador de investigación-y-desarrollo (I+D). Entonces se calculan empíricamente tres ecuaciones. La primera de ellas, en referencia a la representación habitual de Solow, se basa en una función de producción Cobb-Douglas con dos factores, capital físico y trabajo simple. La segunda conserva un solo *input* (K_P), al igual que el modelo AK . La tercera ecuación incluye, junto con el capital y el trabajo, un indicador de I+D. Consideramos de esta manera:

$$\text{Ecuación(1): } g_{Y_t} = \theta D + \alpha_{KP} g_{KP_t} + \beta g_{L_t} + \varepsilon_t$$

$$\text{Ecuación(2): } g_{Y_t} = \theta D + \alpha_{KP} g_{KP_t} + \varepsilon_t$$

$$\text{Ecuación (3): } g_{Y_t} = \theta D + \alpha_{KP} g_{KP_t} + \beta g_{L_t} + \gamma g_{I+D_t} + \varepsilon_t$$

donde g_Y , g_{KP} , g_L y g_{I+D} son, respectivamente, las tasas de crecimiento del PIB (Y), del stock de capital físico productivo (K_P), del trabajo simple (L) y del gasto en I+D.

Para esta última variable fue reconstruida una serie de acuerdos con los presupuestos de *Science and Technology* (1952-1970), los gastos de innovación de las empresas (1971-1985), los gastos de I+D de las entidades públicas y la educación superior (1986-1988), los gastos de I+D de los *Yearbooks of Science and Technology* (1989-1994) y, finalmente, los gastos del NBS (1995-2014).¹⁹

Todas las estimaciones se realizan mediante la introducción de una variable cualitativa D , teniendo en cuenta los cambios institucionales y sus impactos en el crecimiento chino. Para distinguir entre los *shocks* positivos y negativos, la *dummy D* toma el valor +1 en 1963-1965 (recuperación), 1984 (reforma tributaria), 1992 (“tour” [recorrido] de DengXiaoping) y 2007 (sobrecalentamiento), pero -1 en 1960-1962 (recesión), 1967 (inicio de la revolución cultural), 1976 (muerte de Mao) y 1989-1990 (revuelta política). La serie del producto interno bruto (PIB) se deriva de los *China Statistical Yearbooks* del NBS (varios años). La variable de trabajo simple corresponde a la fuerza de trabajo, es decir a todas las personas empleadas mayores de 16 años. Las regresiones se ejecutan en los mínimos cuadrados con las primeras diferencias de las formas logarítmicas en niveles. Las pruebas de raíz unitaria preliminares indican que las tasas de crecimiento de las variables son estacionarias. El período estudiado es de 62 años: 1953-2014.

Tabla 1. Resultados de las pruebas de modelos neoclásicos con el capital físico K_P (1952-2014).

Ecuación	D	Capital K_P	Trabajo	I+D	R^2	Autocorrelación	Heteroscedasticidad	Corrección
1	0,118837 (9,140261)	0,636886 (9,303649)	0,810567 (3,652557)	-	0,6560	0,2191 0,2003	0,0567 0,0578	No
2	0,115453 (4,941431)	0,780895 (12,58536)	-	-	0,5782	0,3207 0,3347	0,0312 0,0322	Si
3	0,117619 (8,869244)	0,610838 (8,048544)	0,802433 (3,538180)	0,015246 (0,702292)	0,6603	0,1552 0,1356	0,1294 0,1271	No

Notas: La primera columna indica la cifra de la ecuación de la regresión realizada.

En las cuatro columnas que siguen, los números entre paréntesis son los *t-statistics*. En la columna *Autocorrelación* son los *p-values* (pruebas de Fisher y de Chi-cuadrado) de la hipótesis nula “no autocorrelación de las series de los residuos” de la prueba Breusch-Godfrey Serial Correlation LM. La columna *Heteroscedasticidad* muestra los *p-values* (Fisher y Chi-cuadrado) de la hipótesis nula “no heteroscedasticidad de las series de residuos” de la prueba Breusch-Pagan-Godfrey. La última columna dice si una corrección à la Newey-West de la heteroscedasticidad es necesaria.

Los resultados de estas regresiones econométricas (tabla 1) llevan a varios

¹⁹ Para los detalles de la construcción de esta serie de I+D, véase: Long et Herrera (2017).

comentarios. Por lo que se refiere a la primera ecuación probada, à la Solow, es posible apreciar que el *stock* de capital físico productivo K_p , como se ha construido, contribuye fuerte y positivamente al crecimiento del PIB en China, con una elasticidad que se encuentra en 0,64, estadísticamente significativa. El valor de la elasticidad obtenido para este capital es mucho más elevado en la ecuación (2), à la AK – a menos que una constante está integrada, además de la *dummy* D , lo que reduce este valor, pero introduce un problema de multicolinealidad. La ecuación (3), aumentada de la I+D, da por su parte un coeficiente asociado con K_p de 0,61, pero es ahora el de la variable de I+D que ya no es significativo. Las regresiones utilizando el trabajo simple revelan sobre todo elasticidades muy (en nuestra opinión, demasiado) altas para este factor, aproximadamente de 0,80 (ecuación [3]) o 0,81 (ecuación [1]) – mientras que las del capital permanecen bastante estables –, por lo que una hipótesis de rendimientos globales constantes ya no es más defendible en estas configuraciones.

En una trayectoria histórica de crecimiento de China que se caracteriza a largo plazo por una dinámica económica mucho más rápida que la evolución de la población, la contribución del trabajo al crecimiento del PIB parece exageradamente sobreestimada, a pesar del peso demográfico excepcional del país estudiado. Una de las razones de tal resultado es la probable subestimación del efecto de la productividad total de los factores en estas regresiones.²⁰ Eso, en un contexto en lo cual el aporte que constituye la inclusión del indicador de I+D (ecuación [3]) se revela bastante decepcionante, ya que no pone en evidencia ningún impacto positivo significativo sobre el crecimiento chino (tabla 1). Además, tal indicador proporciona solamente una respuesta muy parcial a los problemas de identificación y medición de los motores del progreso técnico en estos modelos neoclásicos, incluso en sus versiones más sofisticadas (crecimiento endógeno). Esta dificultad es tal que ha llevado a algunos autores, como Chow y Li (2002), a eliminar de su muestra a los años con perturbaciones importantes, para conformarse con la introducción de una simple tendencia lineal – lo que no es una solución muy satisfactoria.²¹

De forma general, estas regresiones no muestran ninguna autocorrelación, pero no evitan la aparición de un problema de heterocedasticidad, incluso después de correcciones. El principio adoptado en este asunto – a excepción de las situaciones en que los residuos son ruidos blancos – es introducir una corrección por los métodos de White o de Newey-West si al menos una de las pruebas señala un riesgo de heteroscedasticidad (al nivel de 5%), lo cual concede fortalecer las regresiones. La integración de una variable cualitativa D , que captura la información económica relativa a los cambios institucionales

²⁰ En un otro artículo (Long y Herrera [2017]), demostramos que el uso de un stock dicho de “capital humano”, con productividad mayor, en lugar del trabajo simple, mejora los resultados, dando al factor L una elasticidad con valores más “razonables”. Ver también Long y Herrera (2015b) para la construcción de este stock.

²¹ Para críticas formuladas sobre Chow y Li (2002), y algunas respuestas, véase: Long et Herrera (2017).

entre 1952 y 2014, reduce la autocorrelación de los residuos – probablemente debida a las interrupciones causadas por las fluctuaciones de las variables registradas en ciertos períodos (décadas de los 1960 y 1990) – y mejora el poder explicativo de las estimaciones mediante el fortalecimiento de su coherencia global. Sin embargo, en medio de resultados bastante “poco satisfactorios”, la persistencia de un problema de heterocedasticidad nos lleva a la necesidad de hacer frente a la cuestión de la posible existencia de ciclos en la trayectoria de crecimiento de China.

Para ello, se realiza en última instancia la elección de una salida del *mainstream*. El propósito de este artículo no es volver a la crítica teórica del *corpus* macrodinámico neoclásico, hasta sus formalizaciones buscando endogeneizar al progreso técnico. Esa crítica se llevó a cabo suficientemente a fondo²² y justifica la incursión en reflexiones “heterodoxas” sobre el crecimiento y los ciclos – lo que rechaza al mismo tiempo el uso de modelos neoclásicos con *real businesscycles*, cuyas fundaciones teóricas (el paradigma Frisch-Slutsky) son, en nuestra opinión, tan frágiles como las de las representaciones ortodoxas de largo plazo.

Las “leyes” de Piketty en el caso chino: intentos de verificación y límites

Antes de examinar la cuestión de los ciclos de la economía china, sería conveniente un análisis intermedio para revelar algunas relaciones entre variables clave para el razonamiento. Este segundo paso vuelve a las investigaciones recientes de Piketty (2013), expuestas en *Le Capital au XXI^e siècle*. Al igual que en otras de sus publicaciones anteriores,²³ se usa una definición particularmente amplia del capital cercana a la de “patrimonio” o “riqueza”,²⁴ correspondiente a todos los activos (excluido el capital humano), ya sean reales o financieros, productivos o no, de propiedad privada, estatal o colectiva, que permiten a su dueño obtener un rendimiento. Este capital es visto como un factor de producción remunerado a su productividad marginal, la cual depende de la sustituibilidad (supuesta superior a la unidad) entre capital y trabajo; así que tal concepción está relacionada con el marco neoclásico, aunque Piketty se inspire también en las corrientes keynesiana y neo-institucionalista. Nuestro esfuerzo será reconstruir aquí, para China, una serie de capital en el sentido de Piketty, y tratar de comprobar las “leyes” de la dinámica de la economía (capitalista) que evoca.²⁵ Esto implica aceptar la hipótesis de que la economía china, al tiempo que conserva algunas características del sistema socialista (tenencia de la tierra, propiedad intelectual, intervenciones estatales masivas...) puede asimilarse – al menos

²² Aquí: Fine (2000), Herrera (2000, 2006, 2010, 2012), Parente (2001), Salvadori (2003), Krugman (2013).

²³ Piketty (2013). Antes, ver: Piketty (2003), Piketty y Saez (2003), Atkinson, Piketty y Saez (2011).

²⁴ Para el primer concepto: Piketty [2013], p. 54. Y para el segundo: Piketty y Zucman [2014]).

²⁵ No hay series de *stock* de capital chino en la base de datos que ofrece Piketty (ver: piketty.pse.ens.fr).

desde que se reformó para abrirse en 1978 – a una de las variantes del capitalismo contemporáneo. Una mayoría bastante amplia de los analistas comparte esta visión.²⁶

En consecuencia, se procede a la reconstrucción de una serie de *stock* de capital chino à la Piketty desde el año 1952 y se estima para el período a menudo llamado “capitalismo con características chinas”: 1978-2014. Para ello, se amplía el *stock* de capital físico productivo anterior (K_P), que ya incorpora los inventarios necesarios para la producción, para agregar también los valores de componentes no productivos, como las tierras y los edificios – incluyendo la vivienda –, así como elementos monetarios que representan la posición neta de los activos *vis-à-vis* de los países extranjeros. Esto da un agregado muy amplio, denominado aquí “capital general”, que incluye activos tan diversos como los equipos, máquinas y herramientas, la construcción, las instalaciones industriales y las viviendas residenciales, las tierras agrícolas, las materias primas y la energía, varios elementos intangibles (*software...*), sino también los *stocks* de las reservas de oro y de divisas extranjeras acumulados por las autoridades monetarias.²⁷

A partir de esa base, se intenta verificar (o refutar) la “desigualdad” proporcionada por Piketty, que considera que el rendimiento del capital (r_{KG}) debe ser superior a la tasa de crecimiento del ingreso nacional (g_R) para impulsar la dinámica de la economía capitalista, sin la cual las ganancias no serían suficientes y no incitarían a los empresarios para invertir. La primera “ley económica” – o, mejor dicho, relación contable – que él formula sugiere que la distribución de las ganancias en el ingreso nacional es igual al producto de la tasa de ganancia y el *ratio* capital-ingreso. Así, se calcula la tasa “implícita” de retorno del capital (r_{KG}), multiplicando la elasticidad del ingreso respecto al stock de capital social α_{KG} (con $\alpha_{KG} = \partial R / \partial K_G \cdot K_G / R$) por la inversa del coeficiente de capital; es decir: $r_{KG} = \alpha_{KG} \cdot R / K_G$. Obtenemos el *ratio* entre ingreso nacional R y capital K_G respectivamente a partir de los datos de los *China Statistical Yearbooks* (NBS [varios años]) y de la serie de capital confeccionada, mientras que la elasticidad de este último se calcula a través de tres ecuaciones anteriormente expuestas, utilizando el mismo método, y con una sustitución de capital físico (K_P) por el capital definido à la Piketty (K_G). La *Tabla 2* presenta nuestras nuevas regresiones.

Tabla 2. Resultados de las pruebas de modelos neoclásicos con capital à la Piketty K_G (1978-2014).

²⁶ Véase, por ejemplo, el libro de Aglietta y Bai (2012). Para su crítica: Andreani y Herrera (2013).

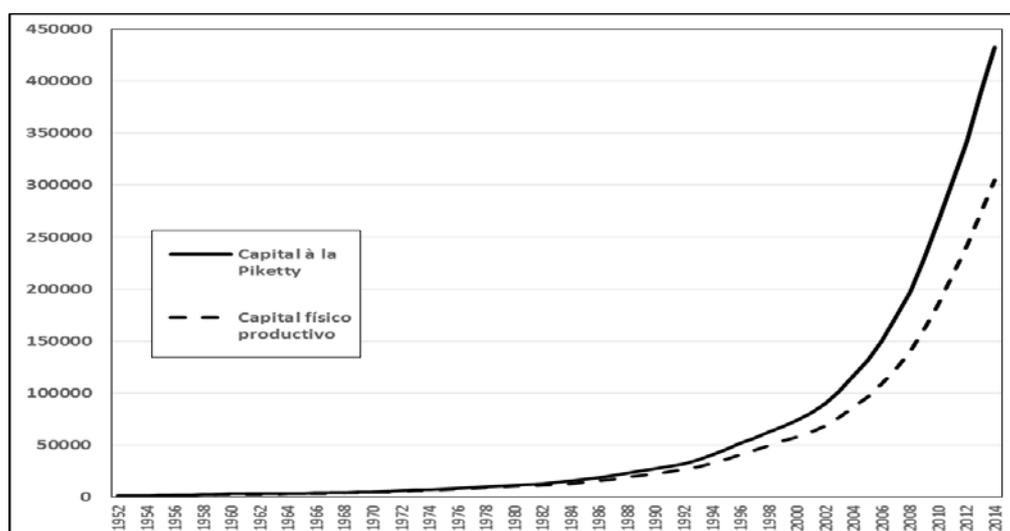
²⁷ Para detalles de la metodología de construcción de este *stock* de capital general, ver: Herrera y Long (2015).

Ecuación	D	Capital KP	Trabajo	I+D	R ²	Autocorrelación	Heteroscedasticidad	Corrección
1	0,079319 (6,01013)	0,797145 (15,44328)	0,445121 (2,49607)	-	0,5694	0,6599 0,6280	0,5768 0,5456	No
2	0,066325 (5,94073)	0,869059 (17,73933)	-	-	0,4856	0,3306 0,3263	0,0160 0,0186	Si
3	0,084148 (6,43317)	0,731330 (11,70082)	0,48729 (2,79321)	0,061461 (1,75585)	0,6083	0,8166 0,7924	0,5320 0,4946	No

Nota: Esta tabla se lee de la misma manera que la Tabla 1 (ver notas correspondientes). Sólo K_G reemplaza K_P .

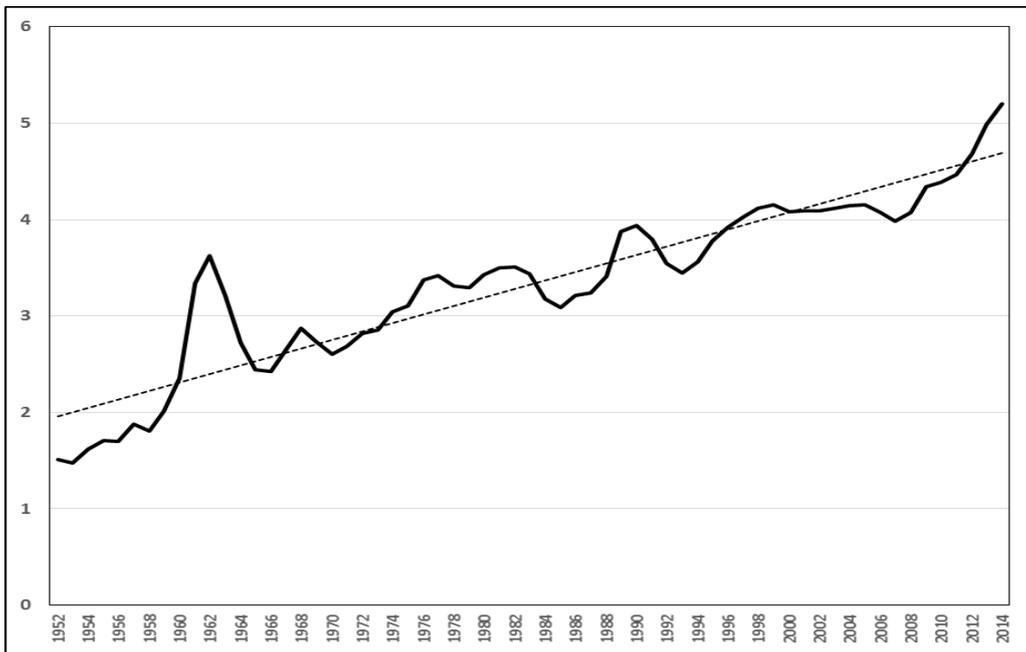
Estas pruebas revelan resultados aún menos satisfactorios que los anteriores, por varias razones. En primer lugar, las elasticidades obtenidas para el stock de capital están aún más elevadas que en la Tabla 1 (entre 0,73 y 0,87), reflejando la dificultad de utilizar un capital no estrictamente productivo en una función de producción. En segundo lugar, y en consecuencia, los valores de los coeficientes asociados a los factores (comenzando con el trabajo) se vuelven muy sensibles a los cambios en las especificaciones, aunque sean pequeños. Por último, se observa una caída de los R^2 – excepto si se utiliza el artificio de la introducción de una constante. A pesar de estos problemas, seleccionamos entre estas tres pruebas la que exhibe los resultados menos malos (ecuación [3]). Sobre la base de la elasticidad más baja (α_{KG}) y de la estimación de la tasa de retorno del capital (r_{KG}), comparado con el crecimiento del ingreso (g_R), encontramos que la desigualdad $r_{KG} > g_R$ parece tendenciosamente verificada para China entre 1978 y 2014 (Gráfico 5). Para validar su segunda “ley”, según la cual el ratio del stock de capital al ingreso nacional (K_G/R) tiende asintóticamente hacia el cociente de la tasa de ahorro (s) y el crecimiento del ingreso (g_R), construimos una tasa de ahorro diseñada como la diferencia entre el ingreso nacional y el consumo final total. Este último es en sí la suma de los consumos públicos y privados, tales como aparecen en el *System of NationalAccounts*.

Gráfico 3. Stocks de capital K_P (productivo) y K_G (general, à la Piketty): China, 1952-2014



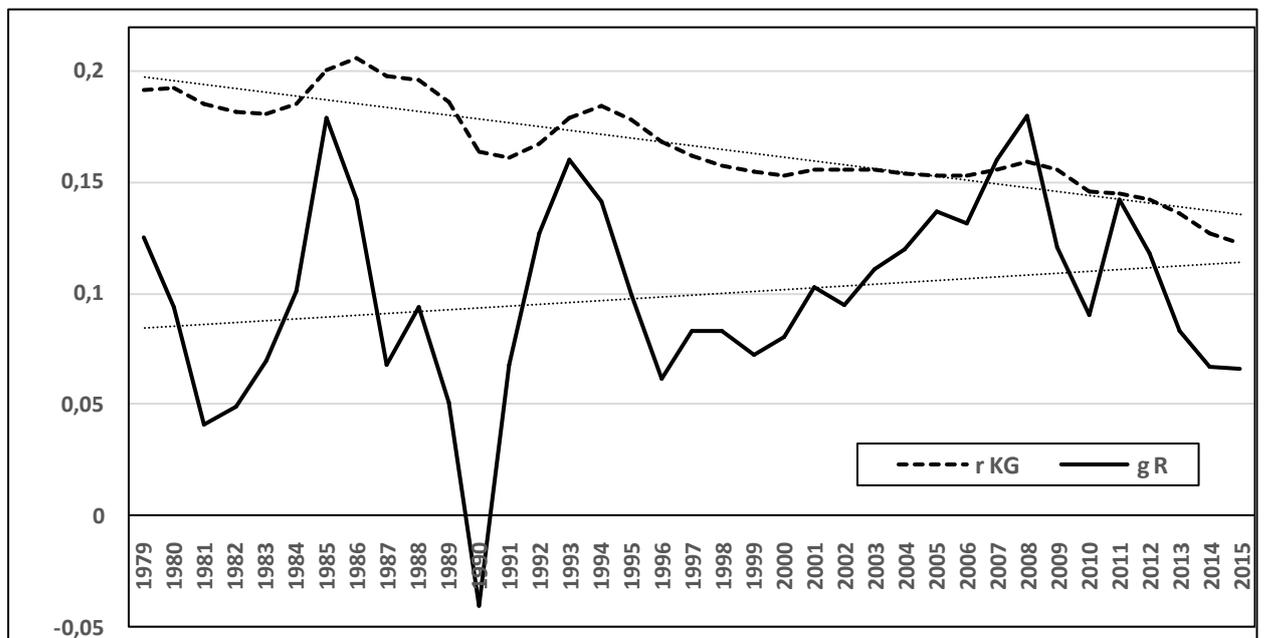
Nota: El stock de capital se mide a precios constantes de 1952, en cientos de millones de yuanes.

Gráfico 4. Ratio capital general à la Piketty / ingreso nacional: China, 1952-2014



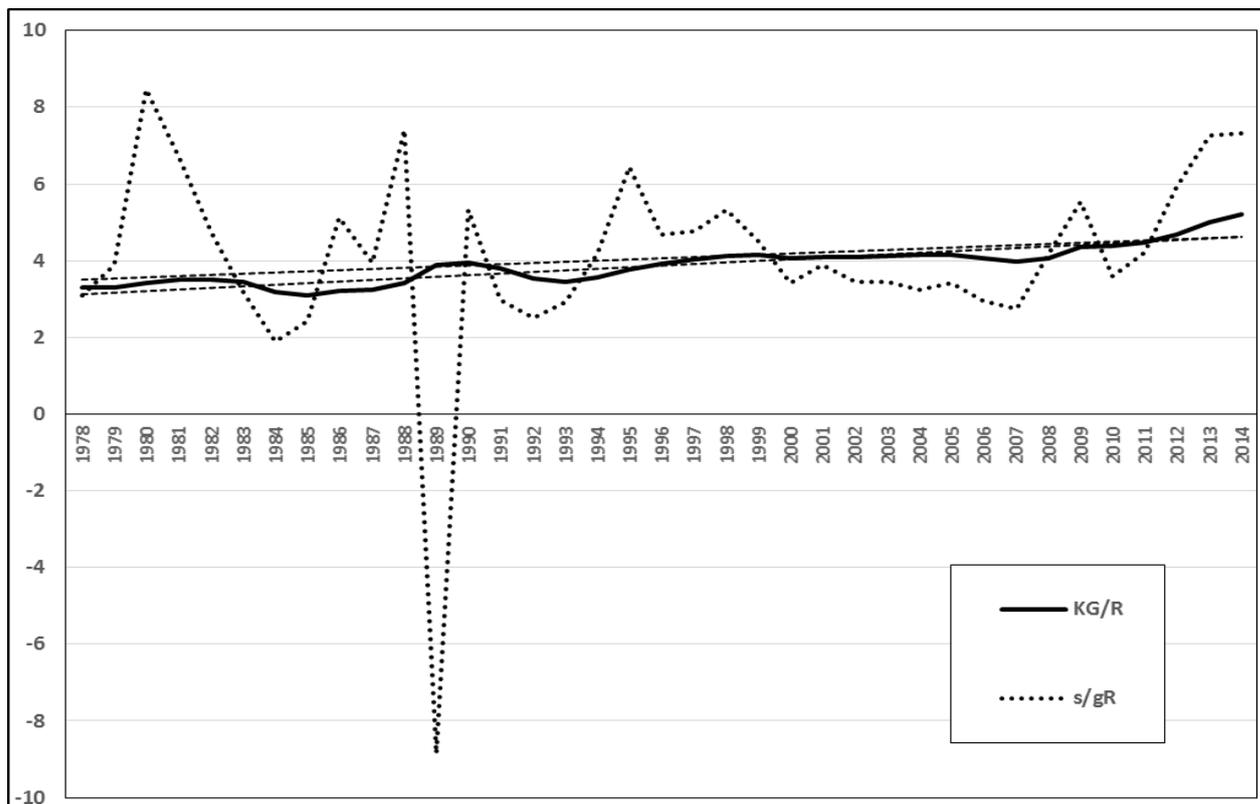
Nota: El ratio capital general à la Piketty - ingreso nacional se mide aquí en años de ingreso.

Gráfico 5. Tasa de rendimiento del capital y tasa de crecimiento del ingreso: China, 1979-2014.



Nota: Estas tasas son a leer en porcentajes (por ejemplo, 0,1 = 10%).

Gráfico 6. Coeficiente de capital y ratio de las tasas de ahorro y de crecimiento: China, 1979-2014



Nota: K_G/R mide el capital en años de ingreso; s/g_R se lee en porcentajes.

En un razonamiento a largo plazo (con promedios móviles retrospectivos) sobre la relación entre la tasa de ahorro ($s = (1 - C)/R$) y el crecimiento del ingreso (g_R), observamos, *de visuy* olvidando las fluctuaciones de s/g_R (Gráfico 6), una cierta convergencia del valor de este ratio hacia el coeficiente de capital (K_G/R). Sin embargo, más allá de las apariencias, todavía debemos asegurarnos de que existe una relación de cointegración entre K_G/R y s/g_R . Pero hay que reconocer que las pruebas que hemos hecho, mediante el enfoque univariado de Engle y Granger (1987) o el multivariable, de Johansen (1988), conducen a resultados más bien opuestos.²⁸ Existe en efecto una relación de cointegración entre K_G/R y s/g_R si la tasa de ahorro se calcula con promedios móviles extendidos a 10 años, pero más allá de eso, los residuos de nuestras regresiones ya no son estacionarios; lo que significa que tal relación se rechaza para expresiones de promedios móviles con un número de años más elevado que 10. La ambigüedad de estos resultados se ve agravada por la reducción en el tamaño de nuestra muestra sobre el período 1978-2014 (28 puntos), lo que limita la posibilidad de ampliación de las duraciones de los promedios móviles, como la credibilidad de nuestras pruebas. Entonces, nuestras conclusiones son prudentes: el rechazo de la relación de cointegración entre las dos series no puede ser considerado, asegurado, más allá de 10 años, así que la validez de la “ley” de Piketty sólo puede ser asumida para China entre 1978 y 2014. A

²⁸ Herrera y Long (2015).

estas reservas se añaden las vinculadas a la definición del capital como patrimonio defendida por Piketty, cuestionable y difícilmente compatible con el marco teórico poco funcional de este autor que usa una función de producción con un input “capital” no diseñado como factor estrictamente “productivo”. Se le pueden formular críticas, adicionalmente, a los fundamentos teóricos de las relaciones estudiadas por Piketty²⁹ o, en otro orden de cosas, a los indicadores estadísticos que él selecciona para explicar el aumento de desigualdades sociales en la China contemporánea.³⁰

Crecimiento y ciclos en China: algunos elementos para la reflexión metodológica

Está bastante claro que el análisis de la acumulación de capital en China no puede llevarse a cabo, sin riesgo de confusión, en los mismos términos que el de un país capitalista dicho “desarrollado”. Sin embargo, creemos que la base teórica de este examen no puede apoyarse, como en las investigaciones de Piketty, sobre el concepto de la productividad marginal del capital. Por lo tanto, sería conveniente mover la reflexión hacia el estudio de las evoluciones de la variable de la tasa de ganancia, en nuestra opinión más importante para examinar la cuestión que nos interesa. Porque a diferencia de la lectura demasiado rápida que Piketty hace de Marx, el capital no se acumula “sin límite”,³¹ así que él podría ver su tasa de ganancia disminuir con el proceso de acumulación, lo que implicaría una desaceleración de esta última, incluso en el caso muy peculiar (¿del capitalismo de Estado?) de la economía china. Esto es lo que parece indicar también la tendencia de la tasa de rendimiento del capital del gráfico 5. Sin embargo, en un intento de verificar esta hipótesis de una tendencia al declino de la tasa de ganancia, es necesario primero abandonar la noción de Piketty de un capital-patrimonio, demasiado amplia y ambigua, para volver al diseño de un capital más cercano de un “corazón” productivo, con el cual hemos empezado nuestra argumentación.

En esta tercera y última etapa del razonamiento, se calcula una tasa de ganancia (r) del *stock* de capital físico para China, de 1952 a 2014, como originalmente definido (K_p), de acuerdo con una fórmula que interpreta, en términos bastante libres, el *ratio* marxista del “excedente” (P) a la suma del capital constante y el capital variable:

$$r = \Pi / K$$

donde el excedente, o “ganancia” (Π), se escribe:

$$\Pi = Y - (Z + T + B)$$

es decir, como el producto (Y) menos la suma de los ingresos directos de los empleados (Z), los pagos indirectos o beneficios sociales de bienestar que se benefician de estos empleados (B), y los impuestos (T). El capital total avanzado K se determina por:

²⁹Andreani y Herrera (2015).

³⁰Piketty y Qian (2011).

³¹Piketty (2013), p. 27.

$$K = K_p + Z + B$$

Para calcular r , contamos con datos de fuentes diferentes, pero homogéneas. En primer lugar, utilizamos, como antes, la serie de PIB, definido de acuerdo con el enfoque de la producción, tal como se publicó en los *China Statistical Yearbooks* (NBS [varios años]), únicamente para las producciones industriales. Los ingresos directos de los empleados también vienen de estos mismos anuarios del NBS, pero de la distribución del PIB por el método de los ingresos. Se incorporan aquí todas las remuneraciones directamente recibidas por los empleados, incluidos los bonos y pagos “*in kind*”. Son retenidas las series de “*total wagebill of employed persons in urban units*” antes de 1978, de “*total earning of employed persons in urban units*” desde 1995 hasta 2008, y de “*compensations of employees*” después de esta última fecha. En cuento a ellos, los beneficios sociales de bienestar y las remuneraciones indirectas, que también se consideran partes de los costes de producción de las unidades de producción industriales, corresponden a los otros ingresos percibidos por los empleados y beneficiando a ellos bajo la cobertura social (enfermedad, accidentes de trabajo, desempleo...), el sistema de pensiones, o en forma de subsidios de transporte, asistencia de vivienda, etc. Esta serie fue reconstruida por nosotros a partir de los datos del NBS, complementados a veces por otras fuentes estadísticas, tales como los *China Labor and Wage Statistics* y los *China Labor Yearbooks*. La serie de la variable T contiene el conjunto de los impuestos, incluyendo los de las importaciones.

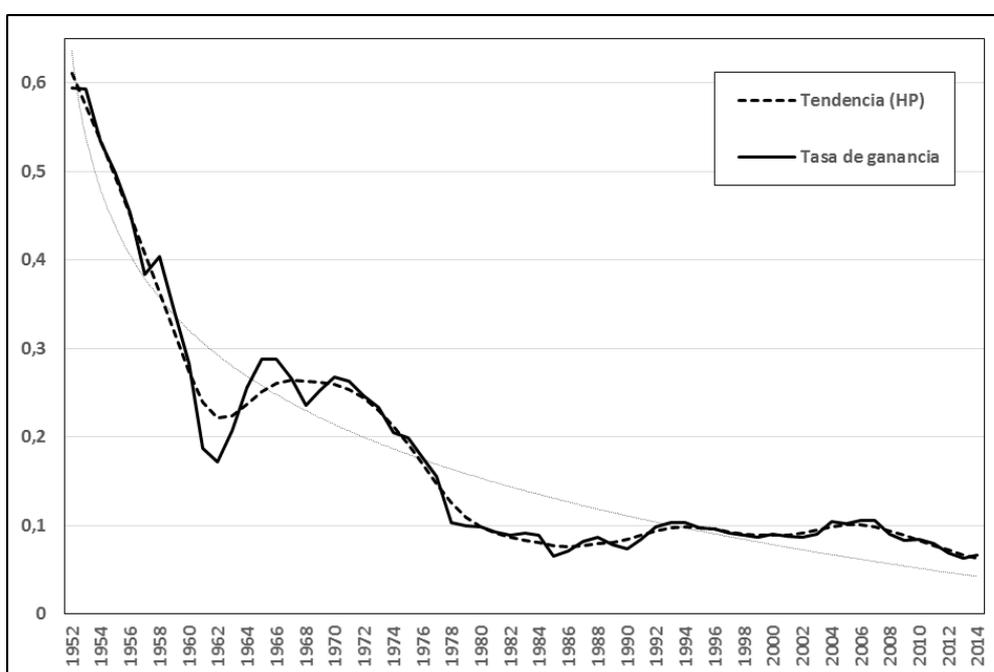
Además, dos correcciones se introducen: una para minimizar el sesgo debido a la brecha que existe entre las diferentes series de PIB (de 5% en promedio entre el agregado nacional y la suma de los PIB provinciales); la otra para reflejar los cambios en el mapa administrativo de las regiones de China (como la creación del Hainan – que había sido anteriormente incluido en el Guangdong – en 1998, o la división del Sichuan – separado de Chongqing – en 1997). Todos estos datos se expresan a precios constantes con base 1952, utilizando el índice de precios al consumidor para su conversión.

El gráfico 7 muestra la evolución entre 1952 y 2014 de la tasa de ganancia china calculada así, r . Como podemos ver, este indicador está tendiendo hacia abajo, con, al parecer, tres períodos bien distintos: un fuerte descenso a lo largo de la década de 1950 hasta principios de la década de 1960, que corresponde a los tiempos de la formación la República Popular y la ruptura con la Unión Soviética; pues una disminución de la tasa de ganancia clara, pero significativamente menos pronunciada en los años 1960 y 1970; y por último, una relativa estabilización en un nivel más bajo desde el lanzamiento de las reformas en 1978, desde los años 1980 hasta el presente. La tasa de ganancia promedio entre 1952 y 2014 es de 17,8%, con tres niveles situados en torno a 40%, 20% y (menos de) 10% para los sub-períodos descritos aquí (1952-1962, 1963-1978, 1979-2014).

Esta tendencia a la baja del indicador estudiado observada en el largo plazo debe distinguirse de las fluctuaciones a corto plazo. Para ello, se utiliza el método del filtro propuesto por Hodrick y Prescott (gráfico 8). Una descomposición de la tasa de ganancia muestra de este modo oscilaciones

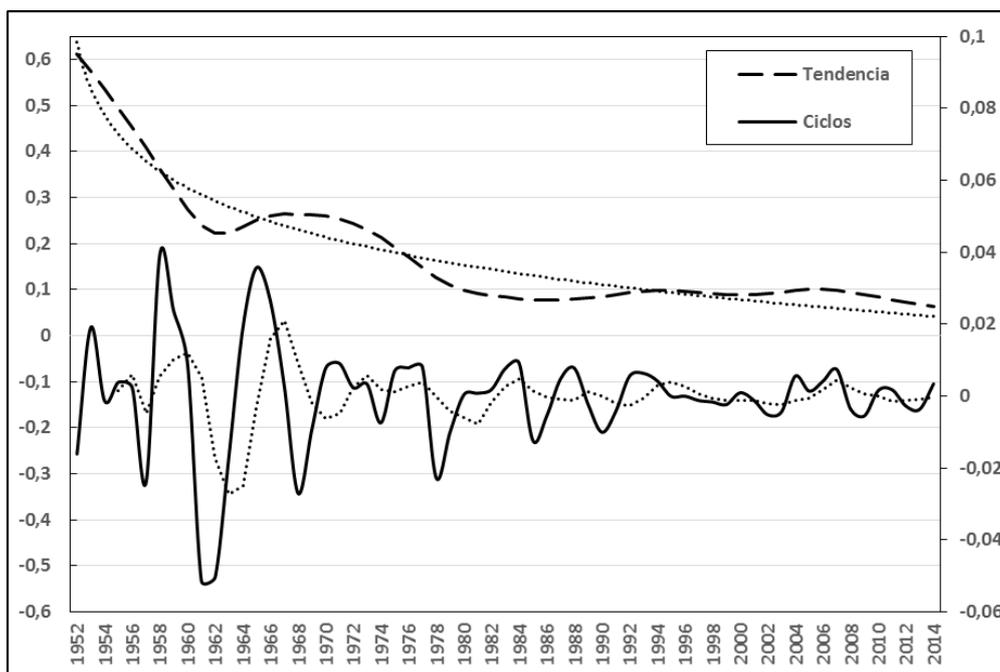
recurrentes, con cierta regularidad, muy parecidas a ciclos económicos. La magnitud de estos últimos tiende a disminuir con el tiempo, mientras que la frecuencia de su recurrencia se está acelerando. Los años en los que el componente atribuible a los ciclos de la ganancia expresado en primeras diferencias registró un valor negativo son: 1954, 1957, 1961-1963, 1968-1969, 1974, 1978-1979, 1985-1986, 1989-1991, 1995, 1997-1999, 2001-2003, 2008-2009, 2012-2013. Esto corresponde aproximadamente a la mitad del número de años del período total (27 de 60), con 13 momentos históricos sucesivos. Las mayores variaciones negativas de la tasa de ganancia se produjeron, después de la década de 1950 (sobre todo en 1957), en los años 1961-1963 (conflicto y ruptura con la Unión Soviética), 1968-1969 (revolución cultural),

Gráfico 7. Evoluciones de la tasa de ganancia y su tendencia: China, 1952-2014



Nota: La tendencia de la tasa de ganancia es la que se obtiene después de una descomposición por el filtro de Hodrick-Prescott (HP).

Gráfico 8. Descomposición de la tasa de ganancia entre tendencia y ciclos: China, 1952-2014



Nota: La tendencia va acompañada de un *trend* logarítmico, los ciclos van con su promedio móvil (5 años).

1974, pues 1978-1979 (transición post-Mao), 1985-1986 (sucesión de reformas, incluso la reforma fiscal de 1984), 1990-1991 (fracaso de la experiencia “neoliberal”), 1999 (después de la crisis regional, dicha “asiática”), 2002 (crisis post-11 de septiembre) y 2009 (primera ola de efectos de la crisis sistémica globalizada sufridos en China). Los 13 periodos sucesivos de este tipo intervinieron a momentos particularmente significantes de la historia política-económica de la República popular durante los cuales las estructuras institucionales de China conocieron cambios, a veces muy profundos. ¿El uso del término “recesión” es apropiado para caracterizar esos momentos, en contextos donde las tasas de crecimiento del PIB se quedan a menudo altas?

Conclusiones

Este artículo se basa en la construcción de series estadísticas originales en las que ocupa el lugar central el stock de capital físico, para exponer a los lectores diversas metodologías de análisis del crecimiento de la economía china en el período que se extiende desde el año 1952 hasta el día de hoy. De un extremo al otro del argumento se mantiene la consistencia de estas mismas series estadísticas. Se sugiere explícitamente la necesidad de una “salida” del marco de estudio habitual del *mainstream* neoclásico y – después de haber intentado (con dificultad) a aplicar en el caso de China en el periodo post-1978 las “leyes” establecidas por Piketty – la relevancia de reflexiones, más heterodoxas, marxistas, utilizando la tasa de ganancia como un indicador clave. Mediante la observación de las evoluciones de este último en las seis décadas pasadas, nos damos cuenta de que la trayectoria de crecimiento de la economía china en largo plazo – bastante excepcional por su fuerza como por su escala – no funcionó en realidad con suavidad, o sin contradicciones.

Este trabajo se encuentra todavía en una etapa preliminar, y exploradora, pero ya ofrece unos resultados interesantes. Por supuesto, todavía mucho queda por hacer, y esto en diferentes dimensiones. Las razones de las evoluciones observadas en la tendencia a largo plazo de la tasa de ganancia quedan por examinar, en términos de productividad del trabajo, de proporción de la ganancia en el valor añadido, como también de composiciones del capital. Lo mismo es cierto para las interpretaciones de las fluctuaciones o ciclos de corto plazo, de sus puntos de inflexión, de su amplitud, de su frecuencia... Otra cuestión importante: ¿siempre son “recesiones” los momentos sucesivos de variaciones negativas en el componente cíclico puestos en evidencia? ¿Y en cuáles casos específicos sería posible hablar de “crisis”? Para esbozar respuestas a estas preguntas muy complejas – además de las que no lo son menos, relacionadas con las herramientas matemáticas y estadísticas utilizadas para descomponer la tasa de ganancia –, son ciertamente las diversas instituciones y políticas anticrisis que se llevaron a cabo en 60 años de historia de este país, que deberían estar examinadas con profundidad. Y sin duda, también en los términos de la economía no cuantitativa, informada y ayudada por las otras ciencias sociales.

Referencias

- Aglietta, M. y G. Bai (2012). *La Voie chinoise : capitalisme et empire*, Odile Jacob, Paris.
- Andreani, T. y R. Herrera (2015). “Thomas Piketty : ‘réguler’ le capitalisme ?”, *La Pensée*, no. 381, pp. 105-117, Paris.
- (2013). “Un Modèle social-démocrate pour la Chine ?”, in P. Theuret – *Correspondances internationales (dir.), La Chine et le monde : développement et socialisme*, pp. 208-241, Le Temps des Cerises, septiembre, Paris. (2014)
- Atkinson A.B., T. Piketty y E. Saez (2011). “Top Incomes in the Long Run of History”, in Atkinson A.B. y T. Piketty (ed.), *Top Incomes: A Global Perspective*, pp. 664-759, Oxford University Press, Nueva York.
- Chow G.C. (1993). “Capital Formation and Economic Growth in China”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, no. 3, pp. 809-842.
- Chow G.C. y K.-W. Li (2002). “China’s Economic Growth: 1952-2010”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 51, no. 1, pp. 247-256.
- Fine, B. (2000). “Endogenous Growth Theory: A Critical Assessment”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 24, no. 2, pp. 245-265.
- Hao F. (2006). “Estimates of Provincial Capital Stock in China: 1952-2004”, *Journal of Data Analysis*, vol. 6, n° 1, p. 6-13.

- He J.H. (1992).“Estimation of Assets in China”, *Journal of Quantitative and Technical Economics*, no. 8, pp. 24-27 (aparece en idioma chino).
- Herrera, R. (2000).“ Por uma critica da nova teorianaoclásica do crescimento ”,*Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, no. 7, pp. 55-73.
- (2006).“ The Hidden Face of Endogenous Growth Theory “, *Review of Radical Political Economics*, vol. 38, no. 2, pp. 243-257.
- (2010).*Estado y crecimiento*, 185 p., Ediciones Maia, Madrid, septiembre.
- (2012).*Gastos públicos y crecimiento económico*, 385 pp., Banco Central de Venezuela, Caracas, diciembre.
- Herrera, R. y Z. Long (2015).“Piketty à Pékin – Les Lois du Capital au XXI^e siècle à l’épreuve de la Chine”, *mimeo*, UMR 8174 CNRS – Centre d’Économie de la Sorbonne, diciembre, París.
- Krugman, P. (2013).“The New Growth Fizzle”, *New York Times*, 18 de agosto, disponible en: http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/08/18/the-new-growth-fizzle/?_r=1.
- Long Z. y R. Herrera (2015).“ Construction de séries de stocks de capital humain pour l’économie chinoise : 1949-2014 ”, *mimeo*, UMR 8174 CNRS – Centre d’Économie de la Sorbonne, octubre, Paris. (2015b)
- (2016a).“ Building Original Series of Physical Capital Stocks for China’s Economy: Methodological Problems, Proposals of Solutions and a New Database (1952-2014) ”, *China Economic Review*, vol. 40, no. 9, pp. 33-53.
- (2016b).“ Construcción de series de stocks de capital físico para la economía china: problemas metodológicos, propuestas de soluciones y nuevas base de datos (1952-2014) ”, *Ekotemas – Revista Cubana de Ciencias Económicas*, vol. 2, no. 3, pp. 111-53, septiembre-diciembre.
- (2017).“ Una Contribución a la explicación del crecimiento económico en China – Nuevas series temporales y pruebas econométricas de varios modelos ”, *Cuadernos de Economía – Spanish Journal of Economics and Finance*, <http://www.elsevier.es/en-revista-cuadernos-economia-329-articulo-una-contribucion-explicacion-del-crecimiento-S0210026617300018>.
- National Bureau of Statistics of China (1997).*China Statistical Yearbook on Investment in Fixed Assets: 1950-1995*, Beijing.
- (2007).*Data of Gross Domestic Product of China (1952~2004)*, Beijing.

- OECD (2001). *Measuring Capital OECD Manual – Measurement of Capital Stocks, Consumption of Fixed Capital and Capital Services*, Statistics, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Parente, S. (2001). "The Failure of Endogenous Growth", *Knowledge, Technology & Policy*, vol. 13, no. 4, pp. 49-58.
- Piketty T. (1995). "On the Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050", *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXXVI, no. 3, pp. 1071-1131.
- (2003). "Income Inequality in France, 1901-1998", *Journal of Political Economy*, vol. 111, no. 5, pp. 1004-1042.
- (2013). *Le Capital au XXI^e siècle*, Paris, Éditions du Seuil.
- Piketty T. y N. Qian (2011). "Income Inequality and Progressive Income Taxation in China and India, 1986-2015", in Atkinson A.B. y T. Piketty (ed.), *Top Incomes: A Global Perspective*, pp. 40-75, Oxford University Press, Nueva York.
- Piketty T. y E. Saez (2003). "Income Inequality in the United States, 1913-1998", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, no. 1, pp. 1-39.
- Piketty T. y G. Zucman (2014). "Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, no. 3, pp. 1255-1310.
- PWT (varios años). <https://ptw-sas.upenn.edu>, Penn World Tables, versión 8.1 disponible en: www.rug.nl/research/ggdc/data/ptw.
- Salvadori, N. (ed.) (2003). *The Theory of Economic Growth: A Classical Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Shan H. (2008). "Re-estimating the Aggregate Capital Stock K of China: 1952-2006", *Journal of Quantitative and Technical Economics*, n° 10, pp. 17-31 (en chino).
- Wang X. y G. Fan (ed.) (2000). *The Sustainability of China's Economic Growth* Economic Sciences Press, Beijing.
- Young A. (2000). "Gold into Base Metals: Productivity Growth in the People's Republic of China During the Reform Period", *National Bureau of Economic Research Working Papers*, no. 7856, Cambridge Ma.
- Zhang J. y Y. Zhang (2003). "Recalculating the Capital of China and a Review of Li and Tang's Article", *Economic Research Journal*, no. 7, pp. 35-43 (en chino).

5

La economía de México en el nuevo contexto de las relaciones con EEUU

Dr. Mariano Bullón Méndez
Investigador del CIEM

Resumen

Las relaciones entre México y EE.UU. se han caracterizado históricamente por una inter-relación, donde ha primado la dependencia mexicana hacia este país en los aspectos económico-comerciales, financieros y en materia de inversiones. Por tanto, México estará obligado a buscar opciones para dar respuesta al nuevo contexto en materia comercial, política e institucional, deberá buscar nuevos mercados y establecer nuevas estrategias, al tiempo que reanima su economía con políticas domésticas más efectivas o relanzando las reformas que no han arrojado, hasta ahora, los resultados esperados. Tendrá también que aprender a negociar en defensa de sus intereses nacionales, en aras de alcanzar mayor independencia económica y política.

El objetivo del artículo estará centrado en mostrar la evolución de la economía mexicana en la coyuntura actual, tomando en cuenta las complejidades del momento para México, ante el cambio de contexto producido con la Administración Trump, a la vez que se analizan las políticas que pudieran formularse e implementarse por parte del gobierno para dar respuesta a los retos presentes y futuros, en defensa de los intereses nacionales.

Palabras clave: economía mexicana, nuevo contexto, TLCAN, integración, retos futuros, políticas a aplicar.

Abstract

Relations between Mexico and the United States historically have been characterized by an interrelationship, where Mexican dependence on economic, commercial, financial and investment aspects has been important. Therefore, Mexico will be obliged to look for options to respond to the new commercial, political and institutional context, to found out new markets and establish new strategies, while reanimating its economy with more effective domestic policies or relaunching reforms that have not nowadays, the expected results. It will also have to learn to negotiate in defense of its national interests, in order to achieve greater economic and political independence.

The objective of the paper will be centered on showing the evolution of the Mexican economy in the current conjuncture, taking into account the complexities of the moment for Mexico, before the change of context produced with the Trump Administration, while analyzing the policies that could be formulated and implemented by the government to respond to present and future challenges, in defense of national interests.

Key words: Mexican economy, new context, NAFTA, integration, future challenges, policies to be applied.

Introducción

Las relaciones entre México y EE.UU. se han caracterizado históricamente por una inter-relación, donde ha primado la dependencia mexicana hacia este país en los aspectos económico-comerciales, financieros y en materia de inversiones. En los últimos 20 años se ha conformado una más estrecha vinculación económica a través de cadenas productivas, lo que unido a la subordinación política tradicional deja a México con limitadas posibilidades para reaccionar a los cambios de la política promovidos por la nueva Administración estadounidense.

Por tanto, México estará obligado a buscar opciones para dar respuesta al nuevo contexto en materia comercial, política e institucional, deberá buscar nuevos mercados y establecer nuevas estrategias, al tiempo que reanima su economía con políticas domésticas más efectivas o relanzando las reformas que no han arrojado, hasta ahora, los resultados esperados. Tendrá también que aprender a negociar en defensa de sus intereses nacionales, en aras de alcanzar mayor independencia económica y política.

Dicho esto, el objetivo del artículo estará centrado en mostrar la evolución de la economía mexicana en la coyuntura actual, tomando en cuenta las complejidades del momento para México, ante el cambio de contexto producido con la Administración Trump, a la vez que se analizan las políticas que pudieran formularse e implementarse por parte del gobierno para dar respuesta a los retos presentes y futuros, en defensa de los intereses nacionales.

Diagnóstico de la economía mexicana

Después de casi cinco años de aprobadas y con tres o más años de puestas en práctica, las reformas han arrojado resultados controversiales, mostrándose hasta ahora pocos favorables y por debajo de lo esperado. Esto se debe a un conjunto de factores, tanto de orden endógeno como a externalidades, en ocasiones poco controlables por el gobierno.

En el orden interno, ha habido rechazo sectorial, lentitud en la aprobación de las leyes complementarias y de las reglamentaciones.

Las externalidades negativas se concentran en la volatilidad de los precios del petróleo, el retorno a la normalidad de la política monetario – financiera de la

Reserva Federal (Fed), la contracción del comercio mundial y la desaceleración de las principales economías.

En el Recuadro 1 se recoge una síntesis de los principales asuntos concernientes a las reformas.

Recuadro 1. Principales aspectos de las Reformas

<p>Causas: Problemas estructurales de la economía e insuficiente crecimiento del PIB.</p> <p>Principales Reformas (total 11): agrícola, educacional, telecomunicaciones, fiscal, migratoria, energética.</p> <p>Objetivos: crecimiento Productividad del Trabajo, incremento de los salarios y del Nivel de Vida, expansión del PIB por encima del 3% anual, empleos de calidad, control inflación (por debajo del 3%).</p> <p>Resultados: no se cumplen a plenitud los objetivos.</p> <p>Fuente: Elaboración propia, con datos de Banxico, información corriente y CESLA. Informe México, Febrero 2017.</p>

Las reformas se originaron debido a los problemas estructurales de la economía nacional, la dependencia externa, la insuficiente producción de alimentos, la baja calidad de los empleos y de la educación, la inestabilidad financiera, la insuficiente competitividad de las producciones y la baja productividad del trabajo.

Se estructuran en un total de 11 con los objetivos generales de aumentar la productividad del trabajo, mejorar la competitividad de las producciones, y expandir el PIB por encima del 3% anual, y contribuir al cumplimiento de la previsión del Banco Central de México (Banxico) de mantener la inflación por debajo del 3% interanual.

Entre las reformas más importantes se pueden relacionar: la agrícola, con el propósito de mejorar los salarios y las condiciones de vida en el campo, incrementar la productividad y disminuir la dependencia importadora de productos agrícolas, que deja un saldo de varios miles de millones de U\$D de déficit comercial con Estados Unidos anualmente.

La educacional, con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza, mediante la capacitación y evaluación del cuerpo de profesores, que serían mejor pagados.

La de telecomunicaciones, para lograr el mejoramiento y abaratamiento de las comunicaciones vía telefónica y por celulares, además de introducir el apagón analógico en las transmisiones televisivas para 2015.

La fiscal, que pretende mejorar los ingresos al fisco, incluyendo nuevos impuestos, y uno especial a los alimentos de alto contenido calórico, para ayudar a combatir la alta tasa de sobrepeso y obesidad existente en el país.

La migratoria, con el propósito de regular mejor los flujos migratorios, dado el caso que se trata de un asunto de seguridad nacional, al convertirse México históricamente en un país no sólo de tránsito, sino también receptor de migrantes, y finalmente la energética, muy importante y cuyos fines se explican en otro acápite.

La economía mexicana se ha comportado en los últimos años, de la siguiente manera:

La evolución de la economía mexicana muestra que el PIB crece 2,0% al cierre de 2016 en contraste con la contracción en América Latina y el Caribe del -1,1% (CEPAL, 2017). Sin embargo, el crecimiento del Producto se ha caracterizado en los últimos años por un lento e insuficiente crecimiento (1,4% en 2013; 2,2% en 2014 y 2,5% en 2015) (CEPAL, 2017), mostrando una tendencia a la desaceleración.

No se han generado suficientes empleos ni con la calidad requerida (se requieren al menos un millón anualmente y en la práctica se generan sólo alrededor de 600 mil y no todos son formales).

Ha existido escasa inversión productiva (no se ha incrementado suficientemente la tasa de Inversión Bruta de Capital Fijo – IBCF).

Se ha producido una contracción de la producción de petróleo y persiste el estado desfavorable de PEMEX: descapitalización, obsolescencia tecnológica, insuficiente infraestructura, falta de liquidez monetaria para operar, entre otros.

Esta situación está agravada por una contracción del comercio exterior; la reducción de las reservas internacionales, a lo cual se añade la incertidumbre presente en las relaciones con Estados Unidos.

Con relación a la futura evolución de la economía, vista a través de indicadores seleccionados, las previsiones se muestran en la tabla 3.

Tabla 3. Previsiones

Previsiones	2016	2017	2018
PIB (%)	2,3	1,7	2,0
Inflación (%)	3,4	4,5	3,8
Balanza Comercial (Mm USD)	-13,1	-10,8	-12,1
Balanza Cuenta Corriente (Mm USD)	-30,2	-29,2	-30,2

Saldo Sector Público (%PIB)	-2,6	-2,7	-2,5
Cotización Peso mexicano/USD (final año)	20,60	21,52	21,10

Fuente: Elaboración propia, con datos del Informe México. CESLA, febrero, 2017. En: México CESLA 2017. Documento en PDF.

Un análisis tendencial indica que *el PIB* se va a mover en un entorno por debajo del 3% previsto por las reformas, con un descenso pronunciado en 2017 (CEPAL indica 1,9%, sólo dos décimas por encima del 1,7% incluido en las previsiones de CESLA). Esto se debe a la persistencia de las externalidades negativas ya mencionadas, que continuarán impactando en el desempeño de la economía, además de los limitados avances en las reformas, en particular de la energética.

La inflación, igualmente, se comportará por encima del 3% previsto por el Banco Central de México (Banxico), según previsiones de CESLA, de probable cumplimiento a pesar de la recuperación del peso en el segundo trimestre del año en curso, dada la persistente volatilidad del mismo, el alto costo de los hidrocarburos en el mercado minorista y el traslado de esos factores al volumen de los gastos corrientes, para la mayoría de las familias mexicanas, y a pesar del acople existente en las políticas monetarias entre el Banxico y la Fed.³²

La Balanza comercial muestra un déficit con ligeras oscilaciones a la baja, manteniéndose en el entorno de 13 – 10 mil millones de USD, volumen no significativo con relación al total del PIB (que factura más de un billón, o sea más de un millón de millones de USD). En el caso del comercio exterior, algo favorable es el superávit acostumbrado con Estados Unidos, que si se mantiene puede ser un factor amortiguador del déficit, en dependencia de la dinámica que adquiera el comercio entre las dos economías a partir de los cambios en la política de la administración Trump.

En tanto, el *saldo en Cuenta Corriente* acusa una cierta estabilidad, pero siempre en números rojos y triplicando en volumen el déficit comercial, lo cual pudiera estar lastrando el volumen de las reservas internacionales.

Para ampliar en la situación e ilustrar, se adiciona a continuación el Recuadro 2, contentivo de datos sintéticos sobre México (ver Recuadro 2).

³² A partir del retiro a la normalidad de la Fed, en diciembre de 2015, el Banxico ha subido las tasas de interés desde 3,25% hasta 7,0%, o sea más del doble en menos de dos años. Y esta política no ha logrado parar el descenso del peso mexicano, señal de que otros son los factores que han estado influyendo con más peso y que “no todo depende del dólar”.

Recuadro 2. Datos sintéticos sobre México

Extensión: 1.964.375 Km²
Población: 122,3 millones
PIB nominal: 1,064 bn USD (segunda economía en la región)
Remesas: 20,045 mm USD (1,7%/PIB)
Reservas internacionales: 174,498 mm USD
Deuda Externa bruta: 321,153 mm USD
Deuda financiera total Pemex: 95,972 mm USD

Fuente: Elaboración propia, con datos de CEPAL (2016), CESLA. Informe México febrero 2017.

En cuanto a la *cotización del peso mexicano*, la depreciación cambiaria alcanza el 20% en el período comprendido entre inicios de 2015 y lo que va hasta marzo de 2016, habiéndose cotizado en torno a las 20 unidades por USD, incluso llegando a alcanzar 21,95 unidades el 18 de enero de este año (Ver Gráfico 1), con una recuperación a partir del segundo trimestre, y que ha actuado sobre los precios del mercado interno, produciendo un efecto a la alza, con el consecuente repunte del índice de precios al consumidor (IPC).

Sin embargo, cuatro meses después de estas previsiones de CESLA, dadas a conocer en febrero de 2017, el peso se ha recuperado significativamente, hasta llegar a cotizarse en junio por debajo de las 19 unidades, incluso por debajo de las 18 unidades por dólar estadounidense, como muestra a continuación el Gráfico 1, aunque no está claro cómo va a evolucionar en el resto del año, debido a la confluencia de factores diversos de orden endógeno y exógeno, ya mencionados y que continúan incidiendo en su tipo de cambio.

Gráfico 9. Evolución del tipo de cambio del peso con relación al dólar estadounidense

Fuente: *El Financiero*, con información de Bloomberg.

Un evento de singular importancia ha sido el llamado **Gasolinazo**, ocurrido en los primeros meses del año en curso, relacionado con la volatilidad de los precios del petróleo y la ya descrita del peso mexicano.

Se trata del incremento de los precios del petróleo, básicamente del procesado importado, situación sobre la cual poco pueden influir las políticas del Gobierno aunque se lo propusiera, porque depende de los mercados internacionales y México ha reducido su producción de crudo³³.

El petróleo mexicano se exporta a Estados Unidos, ya que resulta básicamente muy pesado y en su mayoría no se puede refinar en México, y se importa desde el Estados Unidos petróleo ligero y también refinado a precios del mercado mundial, que comenzaron a repuntar en el primer trimestre de 2017, aunque después en el segundo trimestre hayan tendido nuevamente a la baja. Debido a lo anterior, desde fines de 2016 y comienzos del año se han incrementado los precios de la gasolina en México en un 12% (CESLA, 2017). Los datos y análisis indican que existen factores que impactan y están fuertemente interrelacionados con estos aumentos, que en febrero continuaron su incremento, produciendo un efecto inflacionario que encarece todos los servicios, en particular el del transporte, lo que afecta significativamente la estructura de los gastos, llevando a un incremento de los precios minoristas, sobre todo para la población de más bajos ingresos.

Por tanto, el análisis del Gasolinazo debe vincularse con la **reforma energética**, cuyos objetivos son relanzar las producciones de hidrocarburos, incrementar la infraestructura de procesamiento, almacenamiento y traslado de los combustibles, con el consecuente abaratamiento de los mismos, reforma que tampoco ha resultado todo lo exitosa que se esperaba.

Para resolver este problema, se han efectuado varias rondas de licitación (la última en junio de este año, la Ronda 2.3), tratando de atraer suficiente capital para reflotar los pozos agotados o en declive, incrementar las producciones de gas y petróleo *shale*, y crear toda la infraestructura que sería necesaria para el procesamiento, almacenamiento y traslado de los hidrocarburos, con el consecuente aumento de la producción de petróleo.

Para contribuir a atenuar el efecto del Gasolinazo, por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en coordinación con el Banxico han lanzado 1 200 millones de dólares de las reservas internacionales para apuntalar el peso y así, indirectamente influir a la baja en los precios de la gasolina.

También se han aplicado arreglos fiscales para abaratar los precios de la gasolina³⁴, además de considerar la competencia entre vendedores, que

³³ A esto habría que añadir la obsolescencia tecnológica, la falta de liquidez, la contracción en la inversión productiva y el endeudamiento de PEMEX, ya mencionados, unidos al agotamiento de los pozos tradicionales y la no concreción final de la Reforma Energética, iniciada en 2013, hasta ahora con escaso impacto en los volúmenes de producción.

³⁴ Se ha aplicado, a partir del segundo trimestre, una política expansiva con relación al sector petróleo, reduciéndose el llamado IEPS. "De enero a abril de 2017 la recaudación del IEPS por gasolinas cayó 28.2 por ciento real anual con 67 mil 448 millones de pesos, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda. Sólo durante el cuarto mes, la recaudación del impuesto reportó un

tratarían de bajar los precios para incrementar las ventas –factor que pudiera contribuir a continuar moderando los precios actuales-, pero la tendencia marcada al inicio del año fue a la subida, lo que ha constituido otro problema más a resolver para la abultada agenda doméstica del Gobierno de Enrique Peña Nieto.

Independientemente de las medidas aplicadas, los resultados no han sido los esperados.

Dependencia externa de México

Además de lo expuesto, los datos muestran la dependencia externa de México en los aspectos comerciales y en materia de inversiones.

Como se puede apreciar en la tabla 4, su comercio exterior está muy concentrado en América del Norte (casi 84% de las exportaciones) y tiene muy poco comercio con América del Sur (menos del 4%), y en materia de inversiones extranjeras, la minería por ejemplo, depende en un 80% de inversiones estadounidenses y canadienses, además de la dependencia de otras inversiones extranjeras en la industria automovilística, de procedencia norteamericana, asiática y europea, a través de maquilas, que constituyen sin embargo una apreciable fuente de empleo para los nacionales.

retroceso de 48.2 por ciento con 15 mil 68 millones de pesos.” Ver: Sergio Meana. Liberaron el precio de las gasolin... pero sigue casi igual. En: <http://www.elfinanciero.com.mx>

Tabla 4: Exportaciones de México al mundo, 2016. Principales socios por regiones. Cifras en millones de USD/porcentaje del comercio total

México	Exportaciones en valor	Exportaciones en % del comercio total
A. Sur		
Brasil	3,056	0.82
Colombia	3,066	0.82
Chile	1,745	0.47
Argentina	1,408	0.38
Perú	1,403	0.38
A. Norte		
EEUU	302,654	80.94
Canadá	10,427	2.79
Europa		
Alemania	3,951	1.06
España	3,280	0.88
R. Unido	3,231	0.86
Francia	2,004	0.54
Holanda	1,637	0.44
Asia		
China	5,407	1.45
Japón	3,771	1.01
Corea del Sur	2,502	0.67
Singapur	850,6	0.23
Hong Kong	591,6	0.16

Fuente:

Elaboración propia, con datos de Secretaría de Economía. Disponible en: https://expansion.mx/economia/2017/02/15/asi_exporta_mexico_al_mundo

De lo anteriormente expuesto se evidencia, que la economía mexicana evoluciona considerablemente acoplada a la dinámica de la economía de Estados Unidos.

En la siguiente tabla se reflejan las exportaciones de la economía mexicana al mundo, por regiones y países, durante 2016, tanto en millones de U\$D como en porcentaje del comercio total. Para abreviar, se sitúan solamente los principales socios por región.

Participación de México en los procesos de integración

A lo largo del año 2016 México se ha mantenido involucrado permanentemente en varias negociaciones relacionadas con los procesos de integración, tanto de carácter regional como extra-regional.

En 2017 ha continuado, al igual que en el año anterior, tratando de “jugar” todas las posiciones.

México mantiene su membrecía tradicional en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN)– amenazado significativamente por una renegociación o abandono por parte de Estados Unidos, que busca mejores condiciones de empleo y comercio para la economía norteamericana, por considerar que este Tratado ha provocado la pérdida de empleos para sus nacionales y por tener un déficit comercial real crónico con México, que durante el año 2016 acumuló 63 mil 192 millones de dólares (CESLA, 2017a).

En su primera participación en el marco de la 24 Reunión de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el Presidente mexicano Enrique Peña Nieto significó que para México “más que hablar de renegociación (de este tratado), es hablar de modernización”. Y también ha declarado que “a final de cuentas, tanto México como Estados Unidos y Canadá, somos una región que se ha venido consolidando como nodo logístico, con el potencial de convertirse en una de las regiones más productivas y competitivas” (Peña, 2016).

En consecuencia con ese discurso, México ha anunciado que renegociará el TLCAN a partir de Junio³⁵ y previo al encuentro con Estados Unidos se ha estado ejecutando un programa de consultas con el sector empresarial mexicano para inventariar los intereses.

A la vez, firma el TTP en febrero de 2016, en *Auckland*, Nueva Zelanda, que de ser ratificado de alguna manera,³⁶ pudiera impactar con resultados mixtos en las cadenas de valor, en particular en la hilo-textil-confecciones (HTC), la del

³⁵ La fecha se ha corrido para agosto de 2017 y las previsiones indican, tanto por la parte de México, como por parte de Estados Unidos y Canadá, también interesado en renegociar el Tratado, que deben de terminar antes de las elecciones presidenciales en México y las de medio término en Estados Unidos, o sea antes del segundo trimestre de 2018. Este tema será retomado más adelante en este artículo.

³⁶ Para su entrada en vigor el Tratado tiene que ser ratificado por los parlamentos de seis de las partes con un 85% del PIB total y EE.UU. tiene derecho al veto tácito, pues el tamaño de su economía déjà por debajo de ese porcentaje incluso a la totalidad de las 11 economías restantes. A esto se añade, que ya Viet-Nam se retiró en noviembre 2016, Chile ha retirado el tema de la agenda de la cancillería y México se ha retirado detrás de Estados Unidos. Además, hay que añadir que Japón ha detenido el proceso de aprobación.

calzado, pero sobre todo en la de partes y agregados automotores (PAA), en las que México tiene un gran peso a escala regional y global. Mientras tanto, se enfrenta, a partir de enero de este año, al abandono del Tratado por parte de EE.UU.

México continúa impulsando la Alianza del Pacífico (ADP) como uno de los cuatro miembros plenos (junto con Chile, Colombia y Perú), y cuyo Protocolo Adicional, que contempla la desgravación del 92% de los flujos comerciales, entró en vigor el primero de mayo de 2016, luego de muchas negociaciones. Sin embargo, el comercio intrabloque se sigue manteniendo por debajo del 5% y el caso particular de México realiza solamente alrededor del 3% de su comercio con el resto de los miembros, mientras que con toda América Latina su comercio no alcanza el 6%.

La Alianza ha continuado manteniendo un perfil moderado en su evolución a lo largo de 2016, al celebrar solamente la XXXIII Reunión del Grupo de Alto Nivel (GAN) y la señalada XI Cumbre³⁷, contrario a la aceleración que había tenido su dinámica de cumbres manifiesta a lo largo de sus dos primeros años y medio de vida, llegando en ese lapso a celebrar un total de 11 eventos de primer nivel, si contamos desde su creación en abril de 2011 hasta junio de 2016 (XI Cumbre en Puerto Varas, Chile, 30 de junio), la gran mayoría efectuadas durante su segundo año de vida.

En este formato, México “fortalece su presencia en Latinoamérica, acrecienta su cooperación y vincula la integración y liberalización comercial de México en América Latina a las corrientes comerciales, de inversiones e innovación de Asia-Pacífico” (Terra, 2016).

El hecho de “jugar” en todas las posiciones ha otorgado a México al menos dos ventajas potenciales adicionales en materia de comercio e inversiones. Una: la posibilidad de poder aprovechar todas las oportunidades de cada uno de los formatos donde participa y dos: influir en impulsar o frenar la toma de decisiones según le convenga o no, respectivamente.

Estas ventajas no han sido aprovechadas suficientemente, por tanto, de cumplirse las amenazas de la nueva administración norteamericana, con la aplicación de políticas proteccionistas y a través de negociaciones bilaterales, México se verá obligado a potenciar su comercio con el resto del mundo y ampliarlo en particular con la región de América Latina y el Caribe.

También México tendría que aprovechar mejor las ventajas de los procesos de integración, insistiendo en incrementar los lazos comerciales con las diferentes economías dentro o fuera de la región y buscar nuevas alternativas económicas, para estar en condiciones de enfrentar la situación de los continuos choques externos, incluido el efecto Trump.

³⁷ En este mes de junio, luego del cierre informativo, se acaba de celebrar en Cali, Colombia, la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico.

Se debe resaltar la necesidad de enfrentar simultáneamente los efectos de la crisis interna, trabajando para solucionar los problemas estructurales de su economía.

En esta compleja situación la administración de Peña Nieto, de cara a las próximas elecciones de 2018, estará obligada a continuar buscando una salida a los problemas antes relacionados.

De lo contrario, de no producirse cambios estructurales y consistir estos solamente en simples acomodados de política, como parece indicar hasta ahora la situación existente, se verán comprometidas para el PRI las elecciones de 2018.

Política de la Administración Trump para México

Una mirada especial por su importancia amerita la agenda política de la Administración de Trump para América Latina y en particular para México, que se circunscribe a los siguientes cinco puntos: 1. La Construcción de un muro en la frontera con México, que supuestamente debe pagar este; 2. La renegociación o abandono del TLCAN; 3. El incremento de los aranceles a las importaciones provenientes de México; 4. La promesa o amenaza de deportar a millones de mexicanos indocumentados, y 5. La retirada del Tratado Trans-Pacífico (TPP) y la renuncia a los Tratados multilaterales.

La Construcción de un muro en la frontera. La frontera entre México y EE.UU. se extiende por 3 240 km y ya existe un muro construido de alrededor de 2 000 km, que cuenta con sofisticado equipamiento, diversos medios (aviones, tanques, drones, radares), efectivos militares en grandes cantidades y financiación sin límites. Quedaría por construir el resto, o sea algo más de 1 000 km. El pago por México debe provenir, según el nuevo Presidente de Estados Unidos, del incremento de los aranceles a las importaciones y del impuesto de un 10% a las remesas desde EE.UU. a México.

Renegociación o abandono del TLCAN. El TLCAN ya fue propuesto para renegociarlo o actualizarlo desde 2014, cuando cumplió sus 20 años de entrada en vigor. Sin embargo, siguen existiendo temas pendientes o nuevos: energía, transporte, seguridad, migración, comercio electrónico, entre otros, que ameritan ser ajustados a las condiciones actuales. Su abandono por parte de Estados Unidos pudiera poner en peligro las tres economías, tanto la mexicana como la norteamericana, incluyendo la canadiense por las redes productivas y comerciales ya establecidas durante esas dos décadas.

Incremento de los aranceles a las importaciones desde México. En cuanto al incremento de los aranceles, pretende compensar los desbalances comerciales con en su comercio con México y esta medida sería contraria a los llamados aranceles consolidados de la OMC, que no permiten la subida unilateral de los mismos.

La promesa o amenaza de deportar a millones de mexicanos. Las deportaciones de mexicanos, que no son nada nuevo (ya en la administración

Obama las deportaciones totalizaron entre dos y tres millones de mexicanos), pretenden proporcionar más empleos a los nacionales norteamericanos, combatir supuestamente la delincuencia, el tráfico de personas, el crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico.

Retirada del Tratado Trans-Pacífico (TPP) y renuncia a los Tratados multilaterales. El abandono persigue conseguir mejores condiciones de negociación, mejores acuerdos con la finalidad de disminuir los déficits comerciales que se están originando con el resto de los socios y buscar condiciones más ventajosas para la economía norteamericana.

Análisis de factibilidad e impactos. Respuestas o posibilidades de implementación de políticas por parte de México

La construcción del Muro. Este obstáculo artificial, con protección tecnológica de punta, afectaría los ecosistemas, desplazaría a propietarios de tierras en los dos lados de la frontera, además de resultar muy costoso y no solucionar los problemas migratorios.

El Presidente cubano Raúl Castro ha declarado recientemente en la XIV Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP, en Caracas, Venezuela, el 5 de marzo de 2017 que: “El muro que se pretende levantar en la frontera norte de México es una expresión de esa irracionalidad, no solo contra este hermano país, sino contra toda nuestra región. Expresamos la solidaridad de Cuba con el pueblo y gobierno mexicanos. La pobreza, las catástrofes, los migrantes no se contienen con muros (Aplausos), sino con cooperación, entendimiento y paz.”(Castro, 2017)

El muro no es sólo contra México, que constituye la frontera sur de Estados Unidos, sino contra toda América Latina, emisora constante de migrantes hacia ese país, que marchan a riesgo de sus vidas y con pagos costosos en búsqueda del llamado “sueño americano”.

El costo de la construcción del muro está valorado en 13 – 21 millones de \$US y la mayoría republicana del Senado se ha pronunciado por la no aprobación de este presupuesto. El Presidente necesita de dos tercios del Senado para pasar su propuesta, pero dispone de menos de un 60% de republicanos en esa cámara, a pesar de tener su control por mayoría. (disponible <http://firmas.prensa-latina.cu/>).

Por su parte, México también se niega a pagar dicha construcción y ha expresado que no tiene intención de pagar los altos aranceles que sirvan de financiación al muro, aunque poco puede hacer en contra de la tarifa del 10% a las remesas, que se envíen de manera oficial

La idea de construir muros, a lo largo de la historia pasada y presente ha contribuido a separar y discriminar pueblos, crear conflictos de toda índole sin evitar de manera eficaz los problemas que originaron su construcción.³⁸

³⁸Existen varios otros proyectos de construcción de muros, tales como: Reino Unido anunció el año pasado el levantamiento un muro en el puerto francés de Calais para evitar la emigración;

El abandono o renegociación del TLCAN. La renegociación comenzará, después de varios ajustes de fecha, en agosto de este año, con la anuencia de las tres partes involucradas. Cada país ha intentado recoger los intereses de los empresarios y de sus respectivos actores, con la finalidad de promoverlos y defenderlos en la misma.

El abandono de Tratado por parte de Estados Unidos, es poco probable que sea aceptado por Congreso, debido a las implicaciones negativas que esto traería para las cadenas de valor ya formadas en 20 años de TLCAN y el peligro que representaría de ruptura de la interdependencia comercial entre las tres economías. Canadá no negociará el TLCAN sin la participación de México.

El gobierno mexicano ha anunciado, por su parte, que no se aceptarán condiciones y que se tomarían medidas espejo o se abandonaría el Tratado. México puede, efectivamente, no aceptar las medidas arancelarias o responder con nuevos aranceles a las importaciones desde Estados Unidos, que constituyen el 47% de su comercio, aunque afecte igualmente los encadenamientos productivos y el fluido comercio entre las dos economías, que totaliza anualmente más de 500 000 millones, o sea más de 1 000 millones cada día en las dos direcciones (CESLA, 2017a).

El abandono del TLCAN por parte de Estados Unidos produciría una contracción del comercio entre los dos países, afectando también a Canadá, encarecería las importaciones desde México, produciría un incremento de los precios al consumidor estadounidense y reduciría potencialmente 6 millones de empleos en este país, para un flamante Presidente que pretende dar empleo a sus nacionales.

La subida de los aranceles. De aplicarse la medida, se produciría una contracción del comercio entre las tres economías del Norte de América, con el consiguiente impacto desfavorable para el empleo.

El incremento de los precios al interior del mercado estadounidense, afectaría considerablemente el consumo de la población y las producciones en cada uno de los países involucrados, ya que México dispone de producciones más competitivas por los menores costos de producción y está ubicado más cerca a Estados Unidos geográficamente.

De no haber entendimiento entre Estados Unidos y México en este rubro, la búsqueda de nuevos proveedores en otras regiones del mundo, tal vez a un más alto costo, tendría un impacto desfavorable, tanto en las economías como en los consumidores de ambos países.

a principios de los años 90 de ISiglo XX España construyó vallas en Ceuta y Melilla, a un costo de 30 millones de euros; en Noruega se construirá un muro de 200 m fronterizo con Rusia, para contener el flujo migratorio; en Hungría se construyó un muro de 175 km en la frontera con Serbia; mientras que en Austria se levantó una valla de 2,5 m de altura en la frontera sur con Eslovenia. Ninguna de estas barreras ha logrado contener los flujos migratorios. Ver: Granma, marzo 17 de 2017.

Deportaciones de indocumentados desde EE.UU. Esta medida afectaría los empleos en la agricultura, construcción y servicios domésticos, entre otros, donde está empleada la mayor cantidad de mexicanos, que constituyen el 83% de los 55 millones de migrantes latinos que viven en Estados Unidos, muchos de ellos sin estatus legal, empleos que no suelen ejecutar los nacionales estadounidenses, lo que paralizaría muchos servicios y producciones.

En el caso particular de los llamados “*dreamers*”,³⁹ la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México ha expresado que no dispone de presupuesto para la ubicación de tantos repatriados, sin embargo estos dotarían a México de personas que bien aprovechados e insertos en el tejido social, podrían beneficiar potencialmente su economía.

No se puede obviar, que el retorno de personas con otra cultura productiva, desconocedores mayoritariamente del idioma español, ocasionaría la necesidad de la creación de nuevos puestos de trabajo, la ampliación de los servicios de salud, educación y otros, generando complejidades adicionales para su asimilación por la sociedad mexicana.

México ha expresado que las deportaciones serán denunciadas y aceptadas de forma selectiva, aplicando solamente para los nacionales.

Otro impacto significativo para la economía mexicana estaría en la contracción de las remesas, que son responsables de alrededor del 1,7% del PIB (en 2016 totalizaron más de 20 000 millones de USD) (ver Recuadro 2 arriba), y que son utilizadas para solventar los gastos corrientes por el 80% de la población mexicana.

La retirada del TPP y el proteccionismo. La retirada de Estados Unidos del TPP, privilegiando los acuerdos bilaterales y el proteccionismo, ha dejado el acuerdo prácticamente privado de la posibilidad de su entrada en vigor, debido a que la mayor economía del mundo representa el 60% del Producto total del bloque y alrededor del 40% de la población (300 millones, de un total de 800 millones).

El Acuerdo fue firmado el 4 de febrero de 2016, en Auckland, Nueva Zelanda. Para su entrada en vigor el Tratado tiene que ser ratificado por los parlamentos de seis de las partes con un 85% del PIB total y EEUU tiene derecho al veto tácito, pues el tamaño de su economía deja por debajo de ese porcentaje a la totalidad de las 11 economías restantes. La retirada de Viet-Nam en noviembre 2016, de México detrás de Estados Unidos y de Chile, ha retirado el tema de la agenda de los respectivos parlamentos lo que agrava la situación. (Americaeconomica.com.).

³⁹ Se trata de los mexicanos que atravesaron en algún momento la frontera buscando cumplir el “*sueño americano*” y muchos de los hijos nacidos en EE.UU., una parte de los cuáles ahora están dotados de nuevas prácticas laborales, conocimientos y tienen estudios por terminar, aunque algunos poseen títulos de tercer o cuarto nivel, o sea se trata en parte de fuerza de trabajo calificada que puede encontrarse eventualmente en un *status* ilegal o no documentado en ese país. El problema para México está en buscarles sitio y en su asimilación en el tejido laboral y social de la economía.

La situación creada deja vulnerables a todos los participantes, cuatro de ellos de la región americana (México, Canadá, Chile y Perú), que habían cifrado sus esperanzas en este mega-acuerdo, a la vez que ha abierto las potencialidades para el avance de China como segunda economía mundial, en su ascenso en la región, lo cual puede ser investigado con mayor profundidad posteriormente. En busca de soluciones a estos eventos Chile, que ocupa la Presidencia pro-tempore de la ADP en estos momentos, tomó la iniciativa de convocar una reunión de Cancilleres de los miembros de la Alianza en marzo e invitó a China, Colombia y Corea del Sur, que no son signatarios del TPP, para dialogar en Viña del Mar, con la finalidad de buscar soluciones para mantener algo de lo ya acordado en las negociaciones del TPP y analizar la posibilidad de incrementar los vínculos con esa dinámica región del mundo de la Cuenca del Pacífico.

En esta reunión se acordó aplicar lo ya pactado en varios años de negociación del TPP (alrededor de 10) y tratar de incorporar nuevos miembros con la finalidad de incrementar el comercio intra y extra-regional. Sin embargo, el comercio intra-regional se ha mantenido, hasta ahora, en torno al 4% desde los inicios con la Declaración de Lima en 2011 y la firma del Acuerdo Marco en Chile en 2012 y más tarde del Protocolo Adicional (2014) y su entrada en vigor con la liberación casi total de aranceles el primero de mayo de 2016, sin mostrar crecimientos sustanciales.

México, por su parte, podría buscar nuevos socios en la región, habida cuenta de la complementariedad entre las economías y basado en el apoyo dado por la CELAC y otros mecanismos regionales y subregionales como la Alianza del Pacífico a su diferendo actual con Estados Unidos. También podría, a través de otros esquemas bilaterales o multilaterales de integración con Asia, expandir sus exportaciones hacia otras regiones.

En cuanto a la renuncia por parte de Estados Unidos del multilateralismo y el fomento del proteccionismo, esto puede conllevar a una guerra comercial con la consiguiente volatilidad de los precios, algo no deseado por nadie por su capacidad desestabilizadora de las economías, ya marcadas por una crisis estructural global del capitalismo.

EE.UU. pretende transitar hacia el bilateralismo, pero el proteccionismo que a la vez promueve podría afectar el comercio con gran parte de América Latina y el Caribe, en dependencia del peso que tenga para cada economía su comercio con este país, fundamentalmente en el caso de México y Centroamérica, y en menor medida en América del Sur y el Caribe.

Retos para México

En el contexto analizado, los retos para el Gobierno mexicano se centrarían fundamentalmente en:

- Aprovechar las oportunidades que ofrece la política de la nueva Administración de EE.UU. y trabajar por tratar de disminuir la dependencia histórica, económica y política de ese país.
- Modificar el enfoque histórico de la política hacia Estados Unidos, sin demasiadas concesiones, pero con el pragmatismo necesario, de modo que se incrementen las posibilidades para la defensa de soberanía nacional.
- Centrarse en el relanzamiento de las reformas, con la finalidad de que estas contribuyan a un mejor desempeño de la economía y en la formulación e implementación de políticas domésticas que promuevan los cambios estructurales.
- En política exterior, trabajar prioritariamente en la búsqueda de nuevas alianzas políticas y económicas, con la concreción de nuevos socios comerciales, en primer lugar dentro de la región y también en las dinámicas económicas de la Cuenca del Pacífico.
- Lograr una vinculación multidimensional con el Sur de la región, mediante el incremento de la cooperación, el comercio y la integración en su entorno natural y potenciación de las posibilidades de concertación política que ofrecen los formatos existentes.

Principal bibliografía consultada

Americaeconomia.com. Los firmantes del TPP rescatarán lo más sustancial del acuerdo, 17 de marzo de 2017.

Castro, R. (2017). Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la XIV Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP, en Caracas, Venezuela, el 5 de marzo de 2017, "Año 59 de la Revolución". Disponible en: <http://misiones.minrex.gob.cu/>

CEPAL (2017). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2016 (LC/G.2698-P), Santiago, 2016.

CEPAL (2017a). Actualización de las Perspectivas Económicas de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 24 de abril, 2017.

CESLA (2017). Tendencias Latinoamericanas. México. Febrero 2017. México 2017 CESLA.Pdf.

----- Varios materiales. Disponibles en: www.cesla.com/mx

Economist Intelligence Unit (2017). Country Report. Mexico. Generated on March 3rd 2017. Economist Intelligence Unit. 20 Cabot Square, London E14 4QW, United Kingdom.

González, A. (2017). Apunta dólar a 18 pesos; la Fed lo pondrá a prueba. 14 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx>

Granma (2017). Una Europa amurallada. Granma, 17 de marzo de 2017. Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México. Comunicado de Prensa No. 237/17. Aguascalientes, 23 de mayo, 2017.

Meana, S. (2017). Liberaron el precio de las gasolinas... pero sigue casi igual. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx>

Prensa Latina (junio 2017). “Las complejidades del muro que Trump pretende construir” en *Firmas Selectas*. Disponible en <http://firmas.prensa-latina.cu/>

Red Ecolatim (2016). Del *MexicanMomenta* la incertidumbre de Trump. México, octubre –diciembre 2016. Elaborado por Eduardo G. Loría Díaz de Guzmán. UNAM. Disponible en: www.ecolatim.com

SE (2017). Secretaría de Economía. 15 de Febrero de 2017. Disponible en: https://expansion.mx/economia/2017/02/15/asi_exporta_mexico_al_mundo

6

Vinculación universidad-empresa en el marco de los sistemas nacionales de innovación

MSc. Guillermo L. Andrés Alpízar
Investigador del CIEM

Dra. Gabriela Dutrénit Bielous
Profesora-Investigadora, Universidad Autónoma Metropolitana de México

Dr. José Miguel Natera Marín
Catedrático CONACYT-México

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo una revisión teórica de los principales elementos relacionados con la vinculación universidad-empresa. Para ello, como marco general de análisis, se comienza describiendo el enfoque de los sistemas nacionales de innovación (SNI), a partir de lo cual se profundiza en el papel que la universidad desempeña dentro de los mismos, con lo cual se hace énfasis en la caracterización de esta como universidad emprendedora o desarrollista. Posteriormente se discuten las relaciones de vinculación universidad-empresa a partir de sus motivaciones, determinantes y canales de interacción y por último se incluye una breve reflexión sobre el papel de las políticas públicas para incentivar las interacciones entre ambas.

Palabras clave: Vinculación universidad-empresa; Sistema Nacional de Innovación; Universidad emprendedora; Universidad desarrollista.

Abstract

The objective of this paper is a theoretical revision of the main elements related to university-enterprise linkage. To this end, as a general framework of analysis, we begin by describing the approach of the national innovation systems (NIS), and deepening in the role of the university within them, with emphasis on the characterization of it as an entrepreneurial or developmental university. Subsequently, the relationship between university and firms is discussed based on their motivations, determinants and channels of interaction and finally includes a brief reflection on the role of public policies to encourage interactions between these two.

Keywords: University-enterprise linkage; National Innovation System; Entrepreneurial University; Developmental University.

Introducción

Las relaciones de vinculación universidad-empresa ocupan un papel central en el funcionamiento de los sistemas nacionales de innovación (Nelson y Rosenberg, 1993; Lundvall, 2007; Dutrénit y Arza, 2010), permitiendo dinamizar la generación y el uso del conocimiento dentro de los mismos. En este ámbito, en la actualidad se discute sobre el papel de la universidad como motor del desarrollo a partir de sus interacciones con el sector productivo, así como los factores que determinan las características de esa vinculación.

Por tal razón, sobre el tema se ha ido acumulando una extensa literatura (Fontana, Geuna, y Matt, 2006) tanto desde el punto de vista teórico como empírico, lo cual ha permitido una comprensión más precisa de la vinculación universidad-empresa como objeto de estudio.

No obstante, aún existe un amplio espacio para continuar reflexionando sobre estos elementos y sistematizando los principales hallazgos obtenidos. En correspondencia con ello, el presente trabajo se traza como objetivo la descripción de los principales determinantes de la vinculación universidad-empresa en el marco de los sistemas nacionales de innovación.

Para cumplir ese propósito, luego de esta introducción, se dedica un apartado a presentar el enfoque de los sistemas nacionales de innovación, y sus principales componentes. En el tercer apartado, se realiza un recorrido por el rol de las universidades dentro del SNI, realizando un abordaje desde diferentes perspectivas teóricas, e indagando en los enfoques de la universidad emprendedora y de la universidad desarrollista. A continuación, se profundiza en las relaciones de vinculación universidad-empresa, señalando las motivaciones, determinantes de la vinculación y los canales de interacción que se establecen entre ambos actores. El trabajo termina con unas consideraciones finales.

I. El enfoque de los SNI

Aún existe una discusión en la literatura sobre los detalles precisos que rodean al surgimiento del concepto de SNI, pero hay cierto consenso en que los trabajos de Freeman (1987), Lundvall (1988) y Nelson (1993) son los que trajeron al debate del pensamiento económico esta idea, inspirándose de una forma u otra en los trabajos de Friedrich List (Lundvall, 2007; Soete, Verspagen y ter Weel, 2010).

Si bien el surgimiento del enfoque de los SNI es relativamente reciente, su difusión se ha extendido significativamente, al punto de que hoy en día es prácticamente imposible realizar un seguimiento de todos los textos

académicos y de políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) que hacen uso del mismo (Fagerberg, 2003; Lundvall, 2007).

Como señala Lundvall (2007), en la literatura se debate sobre el alcance de la noción de los SIN.⁴⁰ Al respecto plantea que, si bien el desarrollo de la visión del cambio técnico y la innovación a partir del SNI comparte muchos rasgos con una teoría, más bien pudiera ser considerado como un “dispositivo de enfoque”. No obstante, también reconoce que este enfoque del SNI puede usarse como equivalente a lo que tradicionalmente sería definido como una teoría, pues en otras palabras, se trata de un dispositivo para “ver, comprender y controlar fenómenos que no pueden ser vistos, entendidos o controlados sin emplear éste o un concepto similar” (Lundvall, 2007, p. 99).

El SNI resalta no solo a los actores del mismo, sino también las interacciones que se dan a su interior. En ese sentido, Freeman (1987) definió tempranamente al SNI como “la red de instituciones en los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías”. Ulteriores desarrollos del concepto han hecho énfasis en los procesos de aprendizaje y creación de capacidades tecnológicas, al punto de que Lundvall (2007) plantea la existencia de “Sistemas Nacionales de Innovación y Creación de Competencias”⁴¹ que se pueda hacer una delimitación exacta de los límites del SNI o los componentes que lo integran. Ello se debe, entre otras causas, a que en términos del estudio de las relaciones que contribuyen a la innovación, los SNI son solo un nivel de análisis que se yuxtapone y complementa con otros tales como los Sistemas Transnacionales de Innovación (Chaminade y Nielsen, 2011), los Sistemas Sectoriales de Innovación (Malerba, 2002) o los Sistemas Locales y Regionales de Innovación (De la Mothe y Paquet, 1998).

Por otra parte, los SNI no pueden comprenderse plenamente fuera del marco de la economía evolutiva. Con el trabajo pionero de Nelson y Winter (1982) quedaron sentadas las bases analíticas para desarrollar ampliamente el enfoque de los SNI, dado que se requería una interpretación de la realidad que rompiera con el paradigma neoclásico vigente, ofreciendo una visión sistémica de la sociedad, donde lo más importante no fuera la noción de equilibrio, sino los cambios que ocurren en las poblaciones (variación, selección, retención y adaptación).

Es por ello que Lundvall no duda en plantear que los SNI se deben considerar como sistemas complejos, donde están presentes la co-evolución y la auto-organización (Lundvall, 2007). Estas características, a su vez, conllevan a que el estado y evolución de los SNI sea muy difícil de reflejar en modelos formales tradicionales, por lo que el desarrollo de otros tipos de formalizaciones como los Modelos Basados en Agentes (ABM, por sus siglas en inglés) han abierto

⁴⁰Una descripción más detallada de estos factores puede consultarse en Caballero y Vera-Cruz (2016).

⁴¹NISC, por sus siglas en inglés.

las puertas para comprender de forma más efectiva ciertas dimensiones de la dinámica de los SNI.

Desde la perspectiva de su funcionamiento, en el marco de los Sistemas de Innovación se pueden presentar “problemas” que requieran una intervención a través de las políticas públicas (Edquist, 2001). Esto implica la necesidad de aplicar “políticas complementarias” enfocadas a superar las debilidades del sistema de innovación (Soete, Verspagen y ter Weel, 2010). A partir de este punto, se deriva además la necesidad de estudiar y comprender el funcionamiento del SNI, dado que esto resulta un elemento fundamental para que los hacedores de política (*policymakers*) tomen las decisiones más oportunas.

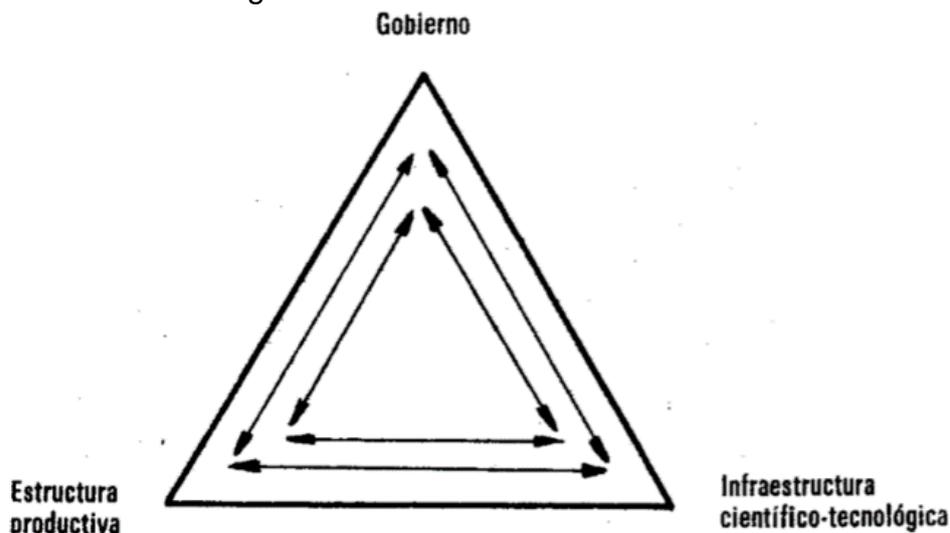
Aunque el concepto de SNI se desarrolló inicialmente para explicar la situación de los países desarrollados, aunque se han realizado esfuerzos para aplicarlo también a las economías en desarrollo (Rivera y Caballero, 2003). En estos casos, es necesario realizar algunos ajustes al concepto, añadiendo dimensiones propias de las condiciones particulares de los países del Sur (Arocena y Sutz, 1999; 2006).

Por último, para comprender plenamente el funcionamiento del SNI es preciso realizar también una aproximación al papel que desempeña el conocimiento, y las formas en que éste se crea, difunde y utiliza, pues tal y como reiteraba Lundvall, “el recurso más importante en la economía actual era el conocimiento y el proceso más importante era el aprendizaje” (Lundvall, 2007, p. 99).

II. La Universidad en el Sistema Nacional de Innovación

En el pensamiento latinoamericano sobre ciencia y tecnología, el trabajo pionero de Sábato y Botana (1968) llamó la atención sobre las relaciones entre los principales actores de la economía nacional, en su caso el Gobierno, la Estructura productiva y la Infraestructura científico-tecnológica. Dichas relaciones quedaron reflejadas en un “triángulo”, donde las Universidades fueron subsumidas en el término “infraestructura científico-tecnológica” (Sábato y Botana, 1968). A continuación el gráfico 10.

Gráfico 10.“Triángulo de Sábato”



Fuente: Sábato y Botana (1968).

Con posterioridad, Etzkowitz y Leydesdorff (2000), siguiendo la lógica de determinar actores relevantes e interacciones, plantearon la existencia de una “Triple Hélice” compuesta por la Universidad, el Estado y las Empresas. Aunque explícitamente estos autores plantean que existe una diferencia entre este enfoque y el de los SNI, la tesis de la Triple Hélice señala que la Universidad puede desempeñar un rol muy relevante en los procesos de innovación que ocurren dentro de las sociedades basadas en el conocimiento (Etzkowitz y Leydesdorff, 2000).

Tanto en el caso de Sábato y Botana (1968) como en el de Etzkowitz y Leydersdorff (2000) queda explicitada la importancia de las relaciones entre las Universidades –o la infraestructura científico-tecnológica- y el sector productivo, las cuales devienen uno de los componentes esenciales del SNI. En esta dirección, Lundvall (2007) reconoce que las relaciones entre las empresas y la infraestructura científica de la nación son uno de los componentes centrales del SNI, es decir, el centro del SNI está constituido no solo por “las empresas en interacción con otras empresas” sino también por la interacción de las empresas con la “infraestructura de conocimiento”. Esta misma importancia refrenda los planteamientos de Nelson y Rosenberg (p. 7,1993), para quienes “las universidades, tanto como los laboratorios corporativos son partes esenciales del sistema de innovación”.

Siguiendo la línea que resalta el papel creciente de las universidades en el SNI, (Foray y Lissoni, 2010) consideran que el giro creciente de los países hacia sociedades basadas en el conocimiento implica mayor demanda y suministro de conocimiento básico y personal calificado. Para estos autores, la contribución de las universidades a la sociedad viene por una doble vía, pues hay un aporte indirecto en el crecimiento de la productividad y la expansión de la industria y los servicios, mientras que se produce una contribución directa a éstas a partir del suministro de soluciones técnicas o dispositivos, o a partir del involucramiento de los centros de educación superior en investigaciones aplicadas.

Como plantean Mowery y Sampat (2006), aunque las Universidades desempeñen funciones similares en la mayoría de los SNI, la importancia de su papel varía considerablemente por diversos factores, entre los cuales se encuentran la estructura de la industria doméstica y el tamaño y estructura de otros actores del sistema que también realizan investigación.

Dichos autores profundizan en las funciones de las universidades dentro del SNI, enmarcándolas en primer lugar en la investigación y la docencia, al cual se pudiera añadir la “tercera misión de la universidad” mucho más asociada a la difusión y transferencia del conocimiento (Galindo, Sanz, y De Benito, 2011; CEPAL, 2010), la que viene unida usualmente a su comercialización.

- *La Universidad emprendedora*

Dos formas útiles para estudiar las formas concretas de relación de las Universidades con los otros actores del SNI son las que estudian a las mismas a partir de su actividad “emprendedora” y “desarrollista”.

La universidad emprendedora se presenta como el resultado de los cambios en la misión de las universidades (Etzkowitz *et al.*, 2000; Yadollahi, Imanipour, y Salamzadeh, 2012), ahora más orientadas hacia la “capitalización del conocimiento” y su establecimiento como un actor económico (Etzkowitz, 2008).

Desde la perspectiva de Etzkowitz *et al.* (2000, p. 314) puede explicarse la emergencia de la universidad emprendedora como: Una respuesta a la creciente importancia del conocimiento en los sistemas de innovación nacionales y regionales y el reconocimiento que la universidad es un inventor creativo y efectivo en costos y un agente de transferencia de conocimiento y tecnología.

En un trabajo posterior (Etzkowitz, 2008) también plantea que el desarrollo de la universidad se basa en cuatro pilares: 1) Liderazgo académico; 2) Control legal de sus recursos económicos; 3) Capacidad organizacional para transferir tecnología y 4) Espíritu (ethos) emprendedor compartido entre directivos, claustro y estudiantes.

Este desempeño “emprendedor” de la Universidad no puede verse como un hecho concreto, sino más bien como un proceso continuo que permite ir alcanzando cada vez mejores resultados. Al respecto, Etzkowitz (2013) identifica tres fases en el desarrollo de la universidad emprendedora, a las cuales llama sucesivamente como “Universidad Emprendedora Uno”, “Universidad Emprendedora Dos” y “Universidad Emprendedora Tres”, a partir de las cuales va dando cuenta desde las habilidades de emprendimiento más básicas en la primera fase, hasta las más avanzadas en la tercera (Etzkowitz, 2013).

Dicho escalamiento, se debe realizar en un contexto donde se produzca una alineación de los factores formales, informales, recursos y capacidades

(*capabilities*)⁴² descritos por Guerrero y Urbano(2012), con la finalidad de establecer un modelo de universidad emprendedora.

La universidad emprendedora, vista como un espacio generador de conocimiento que resulta protegido a través de la propiedad intelectual y luego es transferido a empresas para su ulterior explotación, aunque es en la práctica lo más común, puede ser discutido a partir de algunas experiencias nacionales. En estos casos, la universidad se vuelve productora directa de bienes y servicios, lo cual amplía el espectro de la propia vinculación de la misma con el sector productivo (Andrés, 2016).

- *La universidad desarrollista*

La noción de Universidad emprendedora hace hincapié en el rol de las instituciones de educación superior dentro de la economía a partir de su capacidad para generar conocimiento y valorizarlo en el mercado. Sin embargo, existe una perspectiva más amplia que involucra a las universidades en el proceso de desarrollo de las sociedades en las cuales se encuentran enclavadas. A este comportamiento se le conoce en la literatura como “universidad desarrollista” (Brundenius, Lundvall y Sutz, 2011).

Según estos autores, la universidad desarrollista es “abierta, e interactúa con diferentes grupos en la sociedad, incluyendo los industriales, pero no opera acorde con la lógica la obtención de beneficios” . Puntualizan que “su principal objetivo es contribuir al desarrollo económico y social mientras que al mismo tiempo salvaguardan cierto grado de autonomía” (Brundenius, Lundvall, y Sutz, 2008, p. 326).

En este aspecto, la visión de la universidad a partir de su rol desarrollista o emprendedor no aparecen completamente reñidas, dado que los emprendimientos universitarios pueden ser una de las fuentes para que las universidades desempeñen un papel activo en función del desarrollo de la economía, mientras que en sentido inverso, el asumir dicho papel desarrollista puede ser un motor que incite una espiral virtuosa de emprendimiento por parte de las universidades. No obstante, la universidad desarrollista aparece como un escalón superior de compromiso social de los centros de educación superior con sus países, lo cual es realmente importante en el caso de las economías en desarrollo.

III. Relaciones de vinculación Universidad-Empresa (U-E)

En este trabajo se considera a la vinculación U-E como las relaciones (directas o a través de un intermediario) que dentro del SNI establecen las Universidades y las Empresas con la finalidad de realizar las funciones de ambas en mejores condiciones. En consecuencia, la vinculación permite aprovechar la presencia de actores con capacidades heterogéneas para generar complementariedades que conduzcan a resultados imposibles de alcanzar de otra forma (Ruiz, 2015).

⁴² Una descripción más detallada de estos factores puede consultarse en Guerrero y Urbano (2012).

Para profundizar en esta temática, los siguientes apartados analizan 1) las motivaciones; 2) los determinantes de la vinculación y 3) los canales de interacción.

- *Motivaciones*

Desde el punto de vista histórico, se ha observado como tendencia un mayor acercamiento de las Universidades a la esfera productiva. Al respecto, Thursby y Kemp (2002) consideran que la comercialización de los resultados de la investigación en los centros de educación superior, puede deberse a los mayores incentivos otorgados por el gobierno a necesidades o deseos de mayores ganancias.

Según plantea CEPAL (2010), las universidades encuentran razones para vincularse en el fortalecimiento de su papel como formadoras de recursos humanos, la actualización y fortalecimiento de sus capacidades científico-tecnológicas, la difusión y aplicación de forma práctica de los resultados obtenidos en la investigación científica y el acceso a una fuente de financiamiento alternativa.

Por otra parte, las empresas se vinculan puesto que les resulta posible encontrar la solución a problemas específicos. Disponer de una alternativa económica a las actividades de investigación y desarrollo le permite obtener también nuevas capacidades científico tecnológicas e implementar una estrategia innovadora de largo plazo y de mejora de la competitividad (CEPAL, 2010).

En la literatura, también se ha fundamentado la idea de que las relaciones de vinculación universidad-empresa constituyen un importante motor de la innovación y el desarrollo tecnológico a través de diversas aristas. Mansfield (1991) argumenta que sin este tipo de relaciones diversos productos en el mercado no pudieran llegar a desarrollarse, o al menos se hubiesen demorado más tiempo.

Sin embargo, como reconocen Dutrénit, Fuentes, y Torres (2010), varios autores (Mansfield, 1991; Rosenberg y Nelson, 1994; Cohen *et al.*, 2002, entre otros) han identificado desventajas en las interacciones U-SP. Al respecto, plantean que:

Un mayor involucramiento con la industria puede corromper la investigación académica y la enseñanza, desviando la atención de la investigación fundamental. También señalan que se puede limitar la apertura de la comunicación entre investigadores académicos y poner restricciones a la difusión del conocimiento, que es un componente esencial de la investigación académica (Dutrénit, Fuentes y Torres, 2010, p. 7).

- *Determinantes de la vinculación*

Diversos son los factores que influyen en la construcción de los canales de interacción, los cuales han sido analizados desde la perspectiva de las empresas, de los investigadores o desde ambos lados (De Fuentes y Dutrénit, 2012; 2016). En esta línea, se reconoce que la mayor parte de la literatura se ha centrado en el estudio de la comercialización del conocimiento o la actividad emprendedora de las universidades, analizada en el apartado anterior. No obstante, eso no excluye una literatura creciente que toma en cuenta el rol del investigador (*academicengagement*), definido como “la colaboración relacionada con el conocimiento emprendida entre investigadores académicos con organizaciones no académicas” (Perkmann *et al.*, 2013, p. 424).

Al referirse a los determinantes de la interacción desde la perspectiva de las empresas, De Fuentes y Dutrénit (2016) señalan que los factores estructurales, comportamentales, geográficos y relacionados con la política son los más relevantes. A continuación, en la tabla 2 puede observarse un resumen con los principales componentes de los mismos a partir de la revisión de la literatura realizada por las autoras.

Tabla 5. Factores que componen los determinantes de la interacción entre Universidades y Empresas

Estructurales		Comportamentales		Geográficos		Relacionados con la política	
Componentes	Autores	Componentes	Autores	Componentes	Autores	Componentes	Autores
Edad de la firma	Eom y Lee, 2009; Giuliani y Arza, 2009.	Tipo de I+D desarrollada por la firma	Segarra-Blasco y Arauzo-Carod, 2008.	Proximidad con las empresas	Arundel and Geuna, 2004; Jaffe, 1989; De Fuentes y Dutrénit, 2014.	Presencia de incubadoras	Etzkowitz et al., 2005; Nowak y Grantham, 2000.
Tamaño de la firma	Hanel y St Pierre, 2006; Cohen et al., 2002; Santoro y Chakrabarti, 2002.	Intensidad de la I+D	Torres et al., 2011; Eom y Lee, 2009; Laursen y Salter, 2004.			Fomento de clústeres industriales innovadores	Sohn y Kenney, 2007.
Sector y ambiente industrial	Segarra-Blasco y Arauzo-Carod, 2008; Tether y Tajar, 2008; Hanel y St Pierre, 2006; Laursen y Salter, 2004.	Tipo de estrategia de apertura para generar nuevas ideas	De Fuentes y Dutrénit, 2010; Dutrénit et al., 2010; Laursen y Salter, 2004.			Inicio de proyectos de investigación conjuntos	
La firma como parte de un grupo	Eom y Lee, 2009; Tether y Tajar, 2008.						

Fuente: Elaboración de los autores a partir de De Fuentes y Dutrénit (2016).

Desde el punto de vista de la gestión, para llevar adelante las relaciones de vinculación con los mejores resultados, deben estar creadas las condiciones organizacionales en los participantes. Por ejemplo, del lado de las universidades, se requiere disponer de espacios especializados para la vinculación (como Oficinas de transferencia de tecnología) y del lado de las empresas, es necesario contar con capacidades de absorción (Cohen y Levinthal, 1990). Asimismo, si se pretende incentivar la vinculación desde las políticas públicas, éstas deben ser integrales e incentivar a ambos actores (Fontana, Geuna y Matt, 2006; Dutrénit, De Fuentes y Torres, 2010).

- *Canales de interacción*

Las formas de colaboración entre la universidad y la industria son diversas, y existen diferentes formas de presentarlas. Santoro y Chakrabarti (2002) las agrupan en cuatro categorías principales: 1) apoyo a la investigación; 2) investigación cooperativa; 3) transferencia de conocimiento y 4) transferencia de tecnología. Sin embargo, esta clasificación no plantea la intensidad de la relación. En consecuencia, en este trabajo se empleará la descripción formulada por Dutrénit y Arza (2010), donde se plantea que entre los múltiples canales existentes, los más reconocidos son (ver tabla 6):

Tabla 6. Canales de interacción universidad-empresa

No.	Canales	Formas
1	Tradicional	Contratación de recién graduados Conferencias Publicaciones
2	Servicios	Asesorías Uso de equipos para control de la calidad Pruebas Entrenamientos del personal
3	Comercial	Patentes Licencias de tecnologías <i>Spin-off</i> de empresas Incubadoras de empresas
4	Bidireccional	Proyectos conjuntos de I+D Participación en redes Contratos de investigación Parques científicos y tecnológicos

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Dutrénit y Arza (2010).

Esta agrupación destaca que los intercambios pueden ser bidireccionales o unidireccionales (CEPAL, 2010; Arza, 2010). Una relación bidireccional puede llegar a establecer espacios de construcción colectiva del conocimiento, mientras que en los nexos unidireccionales, las interacciones son mucho más reducidas, quedando las empresas como receptoras de información o conocimiento la mayor parte de las veces.

Los canales de interacción entre la universidad y el sector productivo pueden estar sujetos a un ordenamiento. Para ello se requiere tomar en consideración un conjunto de dimensiones como: 1) la dirección de la relación; 2) el grado de formalidad; 3) el horizonte temporal; 4) el tipo de conocimiento transferido; 5) el número de actores involucrados y 6) la institucionalidad (CEPAL, 2010; Casalet, 2012).

IV. Consideraciones finales

En síntesis, la realización de este trabajo permitió describir los principales determinantes de la vinculación universidad-empresa, utilizando como marco de referencia a los sistemas nacionales de innovación.

En este esfuerzo, se evidenció que, tanto a través de los diferentes enfoques (donde se incluyen el de la universidad emprendedora, así como el de la universidad desarrollista), los centros de educación superior están llamados a

desempeñar un rol cada vez más activo en el desarrollo de la sociedad, lo cual es particularmente importante en aquellos países con un menor nivel de consolidación de sus SNI.

Para ello, no debe perderse de vista el papel de las políticas públicas como catalizadoras de un cambio a nivel del SNI, donde la transferencia de conocimientos entre universidades y empresas permita dinamizar la innovación, y con esta asegurar una satisfacción creciente de las necesidades a nivel de la sociedad.

En este contexto, también resulta extraordinariamente importante contar con el marco institucional más adecuado, que cree el mejor escenario para favorecer las interacciones y que no las obstaculice o conduzca hacia círculos viciosos, donde se restrinjan las oportunidades de obtener los mayores beneficios.

Desde el punto de vista de los propios actores involucrados (ya sea la universidad o la empresa) también es importante crear las mejores condiciones para esa vinculación, con el fomento de capacidades para la transmisión-absorción del conocimiento. En ese aspecto, los procesos de gestión del conocimiento al interior de las organizaciones, orientados a la utilización de los “insumos” intangibles obtenidos a partir de la vinculación, desempeñan un papel imprescindible.

Finalmente, es importante señalar que sobre este tema resulta necesario profundizar en posteriores estudios, los cuales permitirán explorar aspectos no considerados en el trabajo.

Bibliografía

Andrés, G. (2016). *La vinculación universidad-sector productivo en Cuba. Bases para la elaboración de un Modelo Basado en Agentes. Tesis en opción al grado de Máster en Economía, Gestión y Políticas de Innovación*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Arocena, R., & Sutz, J. (1999). *Mirando los Sistemas Nacionales de Innovación desde el Sur*. Obtenido de Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura: <http://www.oei.es/salactsi/sutzarcena.htm>

Arocena, R., & Sutz, J. (2006). El estudio de la Innovación desde el Sur y las perspectivas de un Nuevo Desarrollo. *CTS+I. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*(7).

Arza, V. (2010). Channels, benefits and risks of public-private interactions for knowledge transfer: a conceptual framework inspired by Latin America, *Science and Public Policy*, 37(7), 473-484.

Brundenius, C., Lundvall, B.-Å., & Sutz, J. (2011). The role of universities in innovation systems in developing countries: developmental university

systems –empirical, analytical and normative perspectives. En B.-Å. Lundvall, K. Joseph, C. Chaminade, & J. Vang, *Handbook of innovation systems and developing countries* (pp. 311-333), Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Caballero, R., & Vera-Cruz, A. (2016). Un marco conceptual para estudiar el sistema de innovación del sector agropecuario mexicano. En A. Vera-Cruz, & G. Dutrénit, *Sistema de innovación del sector agropecuario en México: tendiendo puentes entre los actores*, Ciudad de México: UAM-Miguel Angel Porrúa.

Casalet, M. (2012). Las relaciones de colaboración entre la universidad y los sectores productivos: Una oportunidad a construir en la política de innovación. En J. Carrillo, A. Hualde, & D. Villavicencio, *Dilemas de la innovación en México. Dinámicas sectoriales, territoriales e institucionales* (pp. 109-142). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

CEPAL. (2010). *Vínculos entre Universidades y Empresas para el Desarrollo Tecnológico*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Chaminade, C., & Nielsen, H. (2011). *Transnational Innovation Systems*. CEPAL, Sede Subregional de la CEPAL en México. Ciudad de México: United Nations Publications.

Cohen, W., & Levinthal, D. (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128-152.

De Fuentes, C., & Dutrénit, G. (2012). Best channels of academia-industry interaction for long term benefit. *Research Policy*, 41(9), 1666–1682.

----- (2014). Geographic proximity and university–industry interaction: the case of Mexico, *The Journal of Technology Transfer*, Copia del autor.

De la Mothe, J., & Paquet, G. (1998). Local and Regional Systems of Innovation as Learning Socio-economies. En *Local and Regional Systems of Innovation* (pp. 1-16). Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.

Dutrénit, G. (2000). *Learning and Knowledge Management in the Firm: From Knowledge Accumulation to Strategic Capabilities*, Cheltenham: Edward Elgar.

Dutrénit, G., & Arza, V. (2010). Channels and benefits of interactions between public research organisations and industry: comparing four Latin American countries. *Science and Public Policy*, 37(7), 541-553.

Dutrénit, G., Fuentes, C. D., & Torres, A. (2010). *Diferencias en la efectividad de los canales de interacción sobre los beneficios obtenidos por investigadores y empresas en México*. Obtenido de Documento No.

27/10: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodeeconomia/wp-content/uploads/sites/2/2013/archivos/2710.pdf>

- Edquist, C. (2001). Innovation Policy - A Systemic Approach. En D. Archibugi, & B. A. Lundvall, *The Globalizing Learning Economy* (pp. 219-238). Nueva York: Oxford University Press.
- Etzkowitz, H. (2008). *The Triple Helix. University–Industry–Government Innovation in Action*, Nueva York: Routledge.
- (2013). Anatomy of the entrepreneurial university. *Social Science Information*, 52(3), 486-511.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*(29), 109-123.
- Etzkowitz, H., Webster, A., Gebhardt, C., & Cantisano, B. (2000). The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm. *Research Policy*(29), 313-330.
- Fagerberg, J. (2004). Innovation: A guide to the Literature. En J. Fagerberg, D. Mowery, & R. Nelson, *The Oxford Handbook of Innovation* (pp. 1-26), Oxford: Oxford University Press.
- Fontana, R., Geuna, A., & Matt, M. (2006). Factors affecting university–industry R&D projects: The importance of searching, screening and signalling. *Research Policy*(35), 309-323.
- Foray, D., & Lissoni, F. (2010). University research and public-private interaction. En *Handbook in Economics*. Elsevier.
- Freeman, C. (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Londres: Pinter.
- Galindo, J., Sanz, P., & De Benito, J. J. (2011). La Universidad frente al reto de la transferencia del conocimiento 2.0: Análisis de las herramientas digitales a disposición del gestor de transferencia. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 17(3), 111-126.
- Guerrero, M., & Urbano, D. (2012). The development of an entrepreneurial university, *The Journal of Technology Transfer*, 37(1), 43-74.
- Lundvall, B.-A. (2007). National Innovation System -Analytical Concept and Development Tool, *Industry and Innovation*, 14(1), 95-119.
- Malerba, F. (2002). Sectoral systems of innovation and production, *Research Policy*, 247-264.
- Mansfield, E. (1991). Academic research and industrial innovation, *Research Policy*(1), 1-12.

- Mowery, D., & Sampat, B. (2006). Universities in national innovation systems. En *Handbook of Innovation*, Oxford Handbooks.
- Nelson, R., & Rosenberg, N. (1993). Technical Innovation and National Systems. En R. Nelson, *National Innovation Systems. A comparative Analysis* (pp. 3-21), New York: Oxford University Press.
- Nelson, R., & Winter, S. (1974). Neoclassical vs. Evolutionary Theories of Economic Growth: Critique and Prospectus, *The Economic Journal*, 84(336), 886-905.
- Perkmann, M., Tartari, V., McKelvey, M., Autio, E., Broström, A., D'Este, P. Sobrero, M. (2013). Academic engagement and commercialisation: A review of the literature on university–industry relations, *Research Policy*(42), 423-442.
- Rivera, M. Á., & Caballero, R. (2003). Los Sistemas de Innovación Nacionales y la Teoría del Desarrollo, *Problemas del Desarrollo*, 34(134), 9-31.
- Sábato, J., & Botana, N. (1968). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina, *Revista de la Integración*(3), 143-154.
- Santoro, M. D., & Chakrabarti, A. K. (2002). Firm size and technology centrality in industry–university interactions, *Research Policy*(31), 1163-1180.
- Soete, L., Verspagen, B., & ter Weel, B. (2010). System of Innovation. En K. Arrow, & M. Intriligator, *Handbook in Economics* (vol. 02, pp. 1160-1180). Elsevier.
- Thursby, J. G., & Kemp, S. (2002). Growth and productive efficiency of university intellectual property licensing, *Research Policy*(31), 109-124.
- Tubaro, P. (2009). Agent-based Computational Economics: a Methodological Appraisal. *Working Paper de la Université Université de Paris X Nanterre*. Obtenido de http://economix.fr/pdf/dt/2009/WP_EcoX_2009-42.pdf
- Yadollahi, J., Imanipour, N., & Salamzadeh, A. (2012). Entrepreneurial University Conceptualization: Case of Developing Countries, *Global Business and Management Research: An International Journal*, 4(2), 193-204.

7

El Ciclo progresista y de izquierda en América Latina. Logros sociales y políticos y límites en la dimensión económica

MSc. José Ángel Pérez García
Investigador del CIEM

Resumen

El debate sobre los alcances, las fortalezas y las debilidades de los procesos revolucionarios y progresistas en América Latina ocupa en la actualidad un lugar muy destacado tanto por las lecciones que está aportando, como por los vacíos por llenar.

Este ensayo pone énfasis en la complejidad de ese proceso, los alcances políticos, los logros sociales, los límites en general, y los problemas que tienen lugar en el área económica en particular, lo cual introduce cuestionamientos sobre la sostenibilidad y los límites en sí mismo.

Palabras clave: ciclo progresista, América Latina, izquierda, sostenibilidad

Abstract

The debate on the advances, strengths and weaknesses of the revolutionary and progressive processes in Latin America now occupies a very prominent place both for the lessons it is providing, and for the gaps to be filled.

This essay emphasizes the complexity of this process, the political advances, the social achievements, the limits in general, and the problems that take place in the economic area in particular, which introduces questioning about the sustainability and limits in itself.

Key words: progressive cycle, Latin America, left, sustainability

I. Acercamiento teórico

Lo que se ha identificado como el ciclo progresista y de izquierda más reciente en América Latina, es más un concepto acunado que un concepto aceptado unánimemente por la academia.

Para algunos estudiosos de este fenómeno de lo que se trata es de un ciclo que tuvo sus inicios en el decenio de los años 90 del Siglo XX y está terminando a partir de los fracasos ya constatados en Paraguay,⁴³ Argentina⁴⁴ y Brasil⁴⁵ y las presiones contrarrevolucionarias que están empeñadas en derrotar el proceso revolucionario bolivariano de Venezuela. En esta conceptualización figuran Raúl Zibechi (periodista y escritor uruguayo), Massimo Modonessi (profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México) y Maristela Svampa (socióloga argentina).

Raúl Zibechi plantea que “hace más de un año que el ciclo progresista en Sudamérica ha terminado”(Zibechi, 2015). Massimo Modonessi y Maristela Svampa coinciden en que hay un fin de ciclo determinado por sucesivos fracasos de los populismos y una retoma de la ofensiva de la derecha neoliberal (Modonessi, 2015 y Svampa, 2017).

Juan Carlos Gómez Leyton (político chileno en estudios latinoamericanos de la UNAM) habla de sociedades en cambio y refiere que “el balance político e histórico de una década en movimiento nos indica que a pesar de los cambios políticos e institucionales operados, el patrón capitalista neoliberal de acumulación aún se mantiene vigente y no ha sido posible producir modificaciones en las principales estructuras de poder del capital. El cambio político en la región se encuentra en una situación de relativo estancamiento, especialmente, aquel impulsado por los sectores progresistas. Al mismo tiempo estamos asistiendo a nuevos conflictos políticos, sociales, especialmente en las sociedades en cambio” (Leyton, 2012).

Otros analistas consideran que se trata de un reflujó dentro de un ciclo revolucionario que no ha terminado que se expresa en algunos momentos de retroceso -incluso de derrotas- de crisis de lo realizado que aconsejan repensar las acciones que se han acometido, buscar otras soluciones a los problemas, pero que “no se regresará al punto de partida de los años noventa porque hay una obra política realizada” y por eso no es el fin de ciclo porque no se regresará al punto de partida. Esta es la opinión de Franch Gaudichaut (Kiintz, 2017).

Para estudiosos como Atilio Boron (sociólogo y político argentino) “la idea de un fin del ciclo progresista en América Latina es mal intencionada. Puede ser que haya habido derrotas pero las revoluciones no han sido vencidas” (Boron, 2016).

⁴³ Golpe de Estado congresional perpetrado contra el presidente Fernando Lugo de Paraguay en junio de 2012.

⁴⁴ Derrota electoral del Frente para la Victoria de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en noviembre de 2015.

⁴⁵ La presidenta Dilma Russeff no terminó su segundo mandato electoral (2014-2018) porque fue objeto de un golpe de Estado congresional (*impeachment*) concretado en agosto de 2016

El politólogo cubano Roberto Regalado se acerca a los actuales procesos revolucionarios y progresistas en América Latina y el Caribe aportando la tesis de quiebre de la institucionalidad democrático neoliberal en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador y procesos progresistas que son el resultado de una acumulación de las fuerzas revolucionarias en la lucha de clases que identifica con los procesos que tienen –o han tenido lugar– en Brasil, Argentina, El Salvador y Uruguay(Regalado, 2012).

El autor de este ensayo considera que en Latinoamérica han tenido lugar desde el decenio de los años 90 del pasado siglo, varios elementos de lo que Vladimir I. Lenin consideró situación revolucionaria (en particular la imposibilidad de los de arriba -gobiernos neoliberales- de seguir gobernando como lo hacían y el rechazo de los de abajo -los pueblos- a seguir siendo gobernados como hasta el momento del estallido social) y que el mayor desarrollo del factor subjetivo -sin considerarlo suficientemente maduro- en algunos países en una coyuntura de crisis del capitalismo y de la doctrina neoliberal, explica los procesos políticos y gobiernos situados más a la izquierda como Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador.

En cuanto a si se trata de fin de ciclo, de etapa, o de reflujos, la opinión del autor es que se estaría frente a un ciclo dialéctico, o sea, terminando un nivel básico de los procesos de cambio y avanzando hacia un periodo más profundo de transformaciones revolucionarias, que puede ser contiguo o no al actual proceso de cambios políticos, sociales e institucionales.

La dimensión teórica de este proceso, como el proceso en sí mismo, revela una alta heterogeneidad, que lo es también en las dimensiones histórica, política, económica, social, cultural y hasta subregional, debido a que tienen lugar procesos revolucionarios y progresistas en Centroamérica y Sudamérica y dentro de esta subregión hay importantes diferencias entre los procesos que tienen lugar en los países bolivarianos⁴⁶en algunos de los cuales los pueblos originarios han tenido una participación significativa en comparación con los procesos de cambio que se han desarrollado en el Cono Sur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay).

II. Hechos concretos

El más reciente ciclo progresista y de izquierda en América Latina y el Caribe está asociado a la crisis global del capitalismo lo cual se expresa en Latinoamérica en algunas expresiones de desgaste de la doctrina neoliberal, sobre todo en los aspectos sociales y políticos de la misma, y en la ofensiva de los Nuevos Movimientos Sociales(NMS)⁴⁷en los marcos de la estructuralidad

⁴⁶Venezuela, Ecuador y Bolivia.

⁴⁷ En América Latina sí se puede hablar de NMS por su composición (obreros, campesinos sin tierra, los sin techos, ambientalistas, negros, aborígenes, mujeres, defensores de los derechos humanos probados durante las dictaduras militares), por sus objetivos, sus formas organizativas y por sus métodos de lucha que responden a las nuevas formas de dominación imperialistas(Regalado, 2012).

democrático burguesa, o sea, la hegemonía de la economía de mercado, la democracia burguesa representativa y los instrumentos globales de dominación capitalista⁴⁸.

Por el lado de los NMS y otras fuerzas progresistas y de izquierda forman parte del actual ciclo revolucionario la insurrección político militar liderada por el Movimiento Bolivariano 200 (MB-200) y su líder histórico el Comandante Hugo Rafael Chávez Frías en Venezuela (alzamiento militar del 4 de febrero de 1992), que refundó el Estado venezolano e inauguró la Quinta República, así como las movilizaciones de los NMS en Bolivia y Ecuador, que fueron capaces de derrocar sucesivos gobiernos neoliberales en ambos países, contender en elecciones democrático burguesas, ganarlas en reiteradas apuestas, introducir importantes cambios institucionales y refundar ambos Estados.

Brasil coronó la lucha política en su país con la victoria electoral de Luis Ignacio Lula da Silva (Partido del Trabajo) en 2002, y el inicio de su gobierno progresista, continuado por la mandataria Dilma Russef (2010 -2018), en tanto Nicaragua se incorporó a ese período de cambios en 2007 con la victoria electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Uruguay llevó a la izquierda al gobierno por primera vez en 2004 y Paraguay fue escenario de la ruptura del oficialismo blanco y colorado en 2008 con la candidatura victoriosa de Fernando Lugo.

El Salvador engrosó el actual período de cambios desde 2009 con la llegada al gobierno del presidente Mauricio Funes, quien tuvo el respaldo decisivo del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Esa agrupación política ganó las elecciones generales de 2014 y le ha dado continuidad a los cambios acometidos hasta la fecha.

Honduras ingresó a Petrocaribe y al ALBA en 2008 (gobierno de José Manuel Zelaya Rosales), pero como era el eslabón más débil del progresismo, fue el primero en ser truncado a mediados de 2009 por un cruento golpe de Estado, y Paraguay fue el segundo desprendimiento tres años después por otros medios.

Haberse propuesto cambios políticos, sociales e institucionales significativos y en algunos países haber respondido de forma revolucionaria y/o progresista a las exigencias de la lucha de clases en el Siglo XXI latinoamericano en todos los escenarios en que hubo condiciones para eso, no es un dato menor por el contexto en que se dio, o sea, los costos de las dictaduras fascistas, los golpes de estado y los traumas del derrumbe del campo socialista -en particular la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas- que fungía como paradigma socialista mundial.

Pudo no haber sido así, ni tan pronto porque el trauma fue fuerte, pero la crisis del capitalismo global y la trayectoria rebelde en Latinoamérica y el Caribe son

48 Extranjerización de las economías mediante la penetración transnacional, el endeudamiento externo, la dolarización, la inversión extranjera y las bases militares.

dos factores que estaban maduros y pueden explicar los procesos en marcha. De hecho, en ningún otro continente se ha registrado una respuesta a la crisis del capitalismo y la doctrina neoliberal como en Latinoamérica, más allá de los límites, contradicciones e incongruencias del así llamado ciclo progresista y de izquierda.

Los actuales procesos revolucionarios y progresistas tienen rasgos comunes con las revoluciones que optaron por vía armada en la postguerra (énfasis en lo social, rescate de lo nacional, solidaridad, latinoamericanismo, antimperialismo) y, al mismo tiempo, tienen aspectos singulares respecto de aquellas como por ejemplo la heterogeneidad de las fuerzas de izquierda y el progresismo expresados en los NMS que han actuado como importante agente social y político, la irrupción de los pueblos originarios y afrodescendientes, su cultura y su cosmovisión, los costos -políticos y económicos- del derrumbe del paradigma socialista, la permanencia de la estructuralidad burguesa y el desafío de construir cada uno su modelo en un contexto político mundial unipolar (hegemonía global de Estados Unidos) que si bien transita hacia la multipolaridad no era así en el decenio de los años 90 del siglo XX.

Esa no fue la realidad de la Revolución Cubana (1959) y en parte tampoco la realidad de la Revolución Popular Sandinista (1979), que se dieron en un contexto de correlación de fuerzas políticas global bipolar encabezado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Estados Unidos, y la vigencia del paradigma socialista, sin que eso signifique que esas revoluciones no tuvieran que enfrentar la contrarrevolución interna y la agresividad del imperialismo.

A pesar de eso, el actual período revolucionario y de cambios en Latinoamérica y el Caribe es muy rico y complejo. Cronológicamente no es lineal, porque en cada país tiene diferente duración si tomamos como referencia el arribo al gobierno de las fuerzas progresistas y/o de izquierda.

El periodo más largo tiene lugar en Venezuela con algo más de 16 años (arribo al gobierno del presidente Chávez a inicios de 1999, e inicio de la revolución bolivariana) y su continuidad por el presidente Nicolás Maduro y, el más corto, en El Salvador (apoyo del FMLN al candidato presidencial Mauricio Funes para las elecciones presidenciales de 2009 y su continuidad (2014) por el actual gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén (FMLN).

Otro rasgo del actual proceso revolucionario y progresista es que los países involucrados tienen diferente importancia geopolítica y económica, y eso es significativo tanto para los gobiernos progresistas y de izquierda como para la oligarquía y el imperialismo.

En ese concierto de naciones destaca la importancia de Venezuela, Brasil y Argentina. El primero por su trayectoria histórico política,⁴⁹ la tenencia de

⁴⁹Venezuela fue uno de los primeros países en alcanzar la independencia del yugo colonial en América (sólo adelantado por Haití) y tuvo una importancia crucial en el liderazgo y participación en el proceso de independencia de las colonias del Virreinato de la Nueva

recursos naturales y la geopolítica bolivariana que se ha estado realizando mediante el ALBA, y el segundo por su tamaño, su mercado grande, la disponibilidad de recursos naturales y la geopolítica construida por ese país en Sudamérica. Argentina también es importante por sus potencialidades agropecuarias e industriales y por conformar junto a Brasil casi la mitad del mercado y del PIB de América Latina (Cepal, 2015).

Si bien, todos los países progresistas y de izquierda en América Latina están bajo ataque de la derecha y el imperialismo, no es casual la altísima presión sobre Venezuela, Argentina y Brasil, principalmente, sobre el primero de ellos.

En el E. P. de Bolivia, fracasó el referendo que pudo haberle permitido al presidente Evo Morales ir a otro proceso electoral (febrero, 2016) y en septiembre de ese mismo año, las cooperativas mineras protagonizaron un nivel de protestas por reivindicaciones del gremio que tuvo claro contenido político.

Alianza País (Ecuador) perdió importantes espacios políticos en las últimas elecciones provinciales de 2016 y en las presidenciales de 2017 fue necesario ir a segunda vuelta entre el candidato de esa alianza (Lenin Moreno) y el representante de la oligarquía neoliberal (Guillermo Lasso del Partido CREO) sin embargo, ese país parece que va a ser capaz de dar continuidad a las líneas generales de la revolución ciudadana.

Nicaragua también fue capaz de darle continuidad a su proceso político (revolución sandinista, solidaria y cristiana) al garantizar el éxito de la candidatura del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) integrada por el presidente Daniel Ortega y la vicepresidenta Rosario Murillo.

En tanto, el FMLN (El Salvador) está atascado en sus metas de cambio por la derecha neoliberal (ARENA)⁵⁰ en la Asamblea Legislativa de su propio país.

Si bien Honduras y Paraguay no comparan con el peso económico y político de Venezuela, Brasil y Argentina, la lectura de sus desgajamientos es que ambos procesos eran los eslabones más débiles de los procesos progresistas latinoamericano, y la derecha y el imperialismo están en capacidad de atacar y revertirlos.

Granada. Venezuela produjo una importante corriente de pensamiento independentista en América Latina liderada por Simón Bolívar y acompañada por otros líderes y pensadores como Antonio José de Sucre, Simón Rodríguez y Manuela Sáenz. Ser la patria de Simón Bolívar siempre aportará una alta cuota de independentismo a cualquier proceso político de izquierda en ese país y es una invitación a la reinterpretación del ideal revolucionario bolivariano. En el decenio de los años 60 del siglo XX ese país fue escenario de uno de los más importantes episodios de la vía armada para la toma del poder (lucha de guerrilla) y a pesar de las políticas clientelistas y de cooptación de la derecha venezolana en los marcos de la Cuarta República, Venezuela ha sido una plaza contestataria.

⁵⁰Alianza Republicana Nacionalista.

Otro rasgo del actual proceso lo constituye la diversidad de contextos y las fuerzas sociales que participan en la lucha política.

En todos los países se trata de fuerzas que lograron sobrevivir las dictaduras militares, la Doctrina de la Seguridad Nacional, el Plan Cóndor y el derrumbe del socialismo en Europa, pero es muy heterogéneo el abanico ideológico, político, social y cultural que las caracteriza y difícil la unidad programática.

Todo esto diferencia al actual período progresista y de izquierda de los procesos revolucionarios que optaron por la vía armada en Latinoamérica en el Siglo XX.

III. Avances alcanzados. Lo político y lo social. Fortalezas y debilidades

La obra política y social son los principales logros del período progresista y de izquierda.

Lo político se constata en el quiebre del monopolio de la derecha neoliberal que gobernaba casi sin excepción en el decenio de los años 90 en Latinoamérica, el cambio de la correlación de fuerzas políticas hacia el centro, la izquierda y el progresismo y el surgimiento de un nuevo tipo de integración y concertación alternativas (ALBA, UNASUR, CELAC).

Esos instrumentos de integración y concertación alternativos fueron fundados - y funcionan- sin la presencia directa de Estados Unidos. Así mismo, ha sido reconocida la soberanía política de Cuba y su derecho a formar parte de la familia latinocaribeña sin condicionamiento a su sistema socio político.

Otro acontecimiento político con ramificaciones económicas, ha sido el protagonismo de la República Popular de China en sus relaciones con Latinoamérica y el Caribe expresado en intercambio comercial (ubicado entre el primero y el segundo destino de las exportaciones de varios países latinoamericanos), así como el segundo como fuente de inversión extranjera, solo superada por Estados Unidos.

En el aspecto militar, algunos países latinoamericanos han dado pasos hacia el desacople respecto de Estados Unidos. Venezuela ha aumentado significativamente su armamento procedente de Rusia desde el año 2000. Brasil firmó con Francia un acuerdo para la compra de armas a París (2009) y, ese mismo año, Ecuador no renovó la autorización a Estados Unidos para permanecer en la base militar de Manta.

Lo social, más allá del cómo se alcanzó, que fortalezas tiene y si es sostenible o no, reviste una significativa importancia porque demuestra la prioridad que se otorga al desarrollo humano, un gran déficit del modelo neoliberal.

El Estado retomó funciones keynesianas expresadas en la redistribución de la riqueza, la socialización de los servicios públicos, en particular la salud, la educación e inversiones en obras públicas. Asimismo, se negoció una

distribución del ingreso por exportaciones entre las multinacionales y el Estado nacional que fue más favorable a esa entidad.

Aun cuando los resultados sociales son positivos en general, hay también algunas vulnerabilidades y límites que pueden obstaculizar su desarrollo.

Uno de los aspectos que promueve más debate es la sostenibilidad económica de la obra social porque no está respaldada por verdaderos cambios estructurales endógenos, depende significativamente de ingresos asociados a factores exógenos (expansión de las exportaciones, tendencia alcista de precios de las materias primas) y en casi todos los países hay políticas asistencialistas.

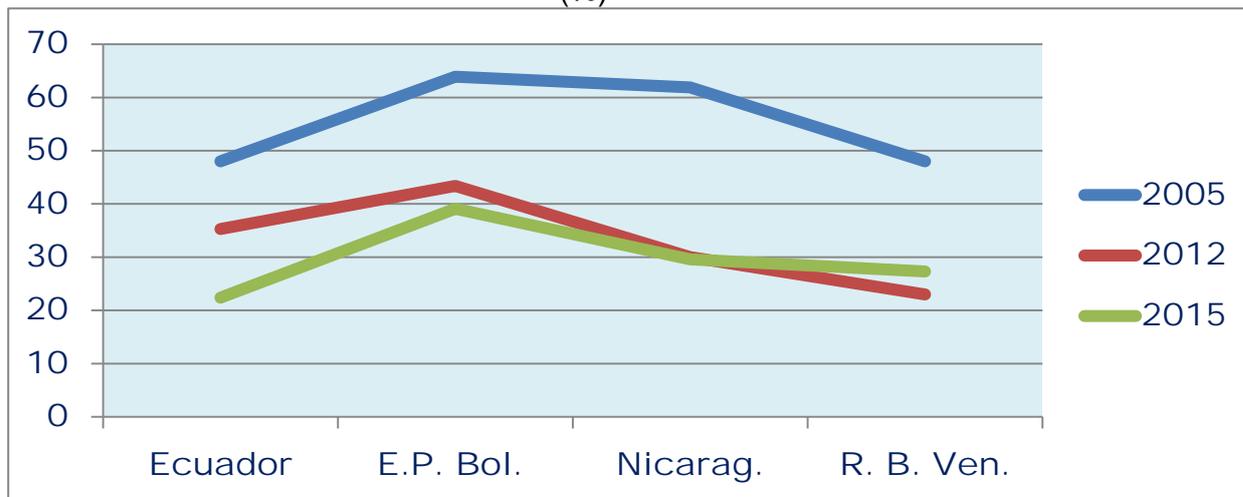
Las lecciones amargas del asistencialismo se han expresado en la cooptación y el clientelismo político (muy dañino para la izquierda y el progresismo en general) y una cuestionable dialéctica entre deberes y derechos de los beneficiarios. Esto se ve en todos los países progresistas y de izquierda latinoamericanos.

Se ha sido más exitoso en el otorgamiento de derechos a servicios de calidad en salud y educación a los pueblos, en el acceso al empleo de mejor calidad, al mercado de bienes y su realización como seres humanos, que en la formación del concepto del deber político -y ciudadano- en la conciencia de los beneficiarios.

Si bien es arriesgado desde lo académico generalizar esa dialéctica (derechos-deberes), no es descabellado su planteo a juzgar por varias respuestas políticas no coherentes en los ejercicios cívicos -elecciones, referendos- de los propios pueblos beneficiados en varios países como Venezuela, Ecuador y Bolivia, aunque más reiterado en el primero.

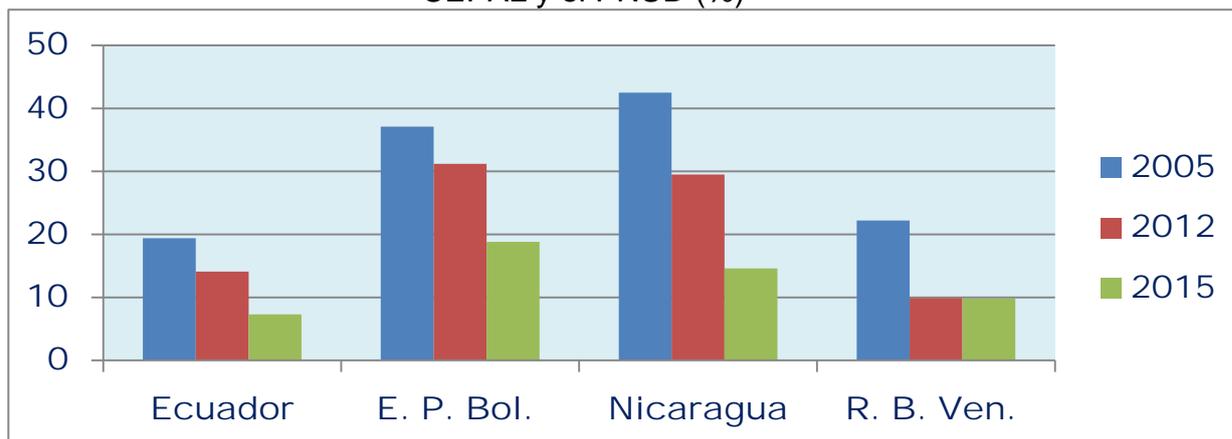
En los países del ALBA el combate a la pobreza ha alcanzado importantes resultados. Y el combate a la indigencia también ha registrado importantes éxitos. Ver gráfico 11.

Gráfico 11. Pobreza en países del ALBA según la CEPAL y fuentes nacionales entre 2005 y 2015 o último dato disponible (%)



FUENTES: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, New York, 2004 - 2015.
 Cepal. Panorama Social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2015.
 INEC de Ecuador. Reporte de Pobreza por Ingresos. Quito. Diciembre, 2014.
 INE de la R. B. de Venezuela, 2014.
 Estudio del BM, 2016.

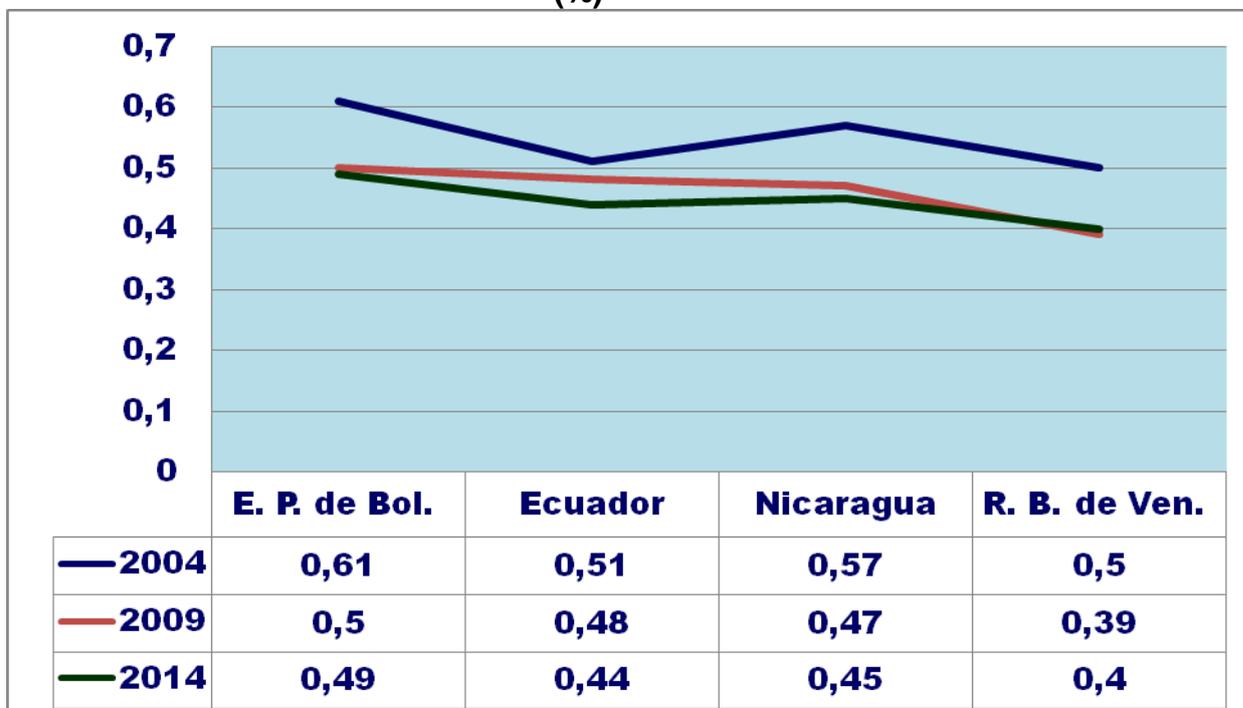
Gráfico 12. Combate a la indigencia en países del ALBA según la CEPAL y el PNUD entre 2005 y 2015 o último dato disponible según la medición de la CEPAL y el PNUD (%)



Fuentes: Cepal. Panorama Social de América Latina y el Caribe. Santiago De Chile, 2014 y 2016
 Nicaragua. Informe Anual de la Presidencia de la República, 2015.
 INEC de Ecuador. Reporte de Pobreza por Ingresos. Quito, 2015.

Asimismo, se ha ido cerrando poco a poco la brecha de la bochornosa inequidad del período neoliberal.

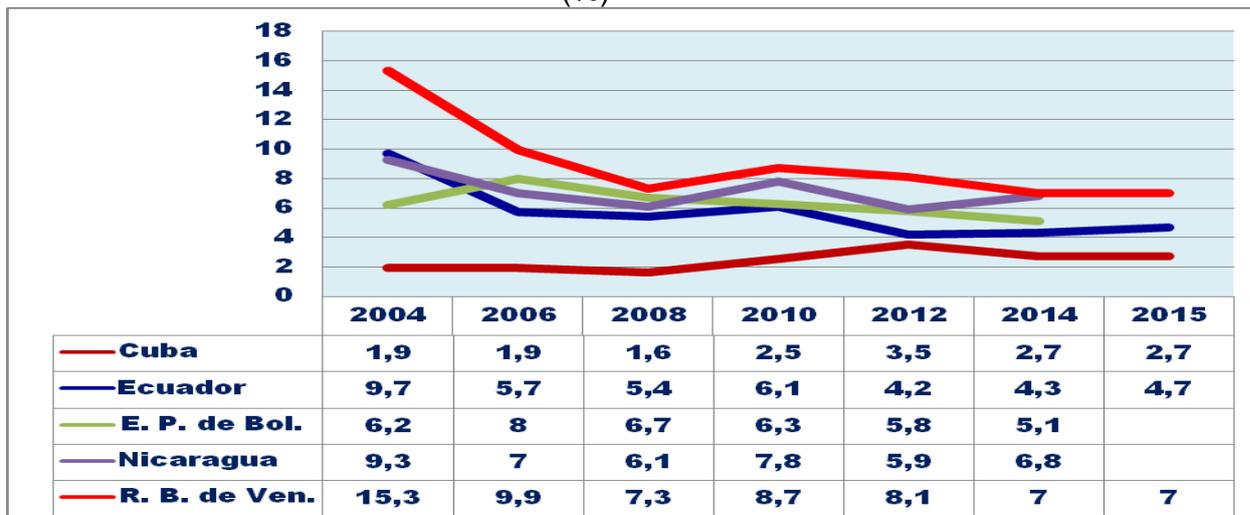
Gráfico 13. Inequidad en países del ALBA según medición de CEPAL y fuentes nacionales entre 2002-2015 o último dato disponible (%)



Fuentes: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. New York, 2004 y 2014.
Cepal. Panorama Social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2015.
INEC de Ecuador. Reporte de Pobreza por Ingresos, Quito, diciembre, 2014.

El mercado de trabajo ha sido un punto de máximo interés en los países del ALBA. Aun cuando en varios de ellos la informalidad continúa siendo un desafío, han tenido lugar importantes esfuerzos para combatir el desempleo y mejorar la calidad del empleo. Esto se ha alcanzado con una alta voluntad política de los Estados, en tanto ha dependido de las coyunturas económicas internacionales que alimenten los ingresos fiscales (empleo público), o de adecuados niveles de acumulación (sector privado) para promover empleo de calidad.

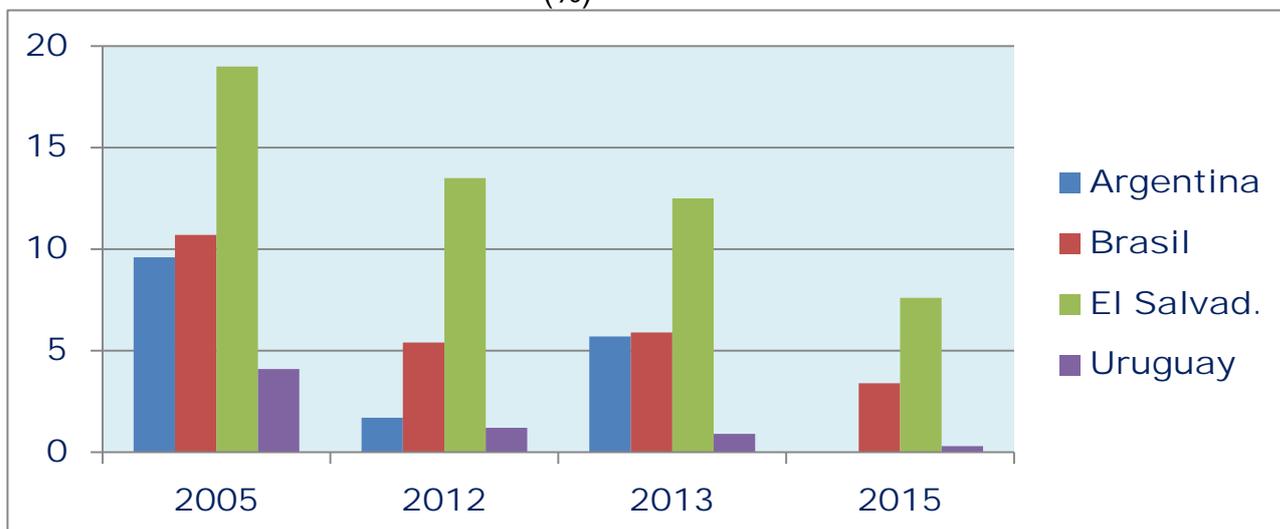
Gráfico 14. Desempleo abierto urbano en países del ALBA según la medición de la CEPAL entre 2004 y 2015 (%)



Fuente: Cepal. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2009-2015.

Los países progresistas no miembros del ALBA -Brasil, Argentina, Uruguay y El Salvador- también mejoraron los índices de desarrollo social.

Gráfico 15. Pobreza en países progresistas (no miembros de ALBA) según medición de la CEPAL y fuentes nacionales entre 2005 y 2015 o último dato disponible (%)

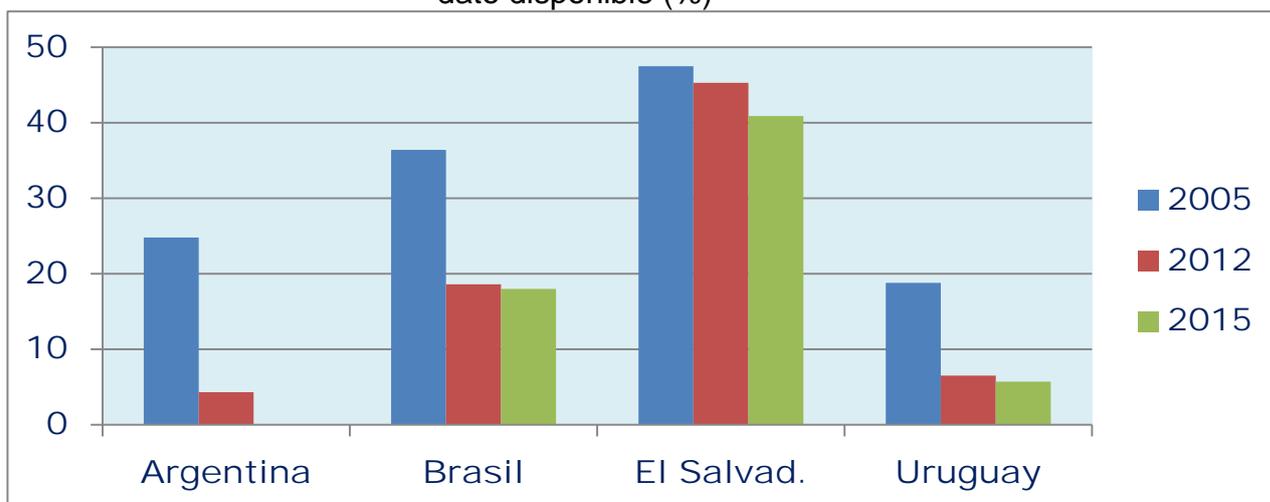


Fuentes: Cepal. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. Varios años.

INEC de Ecuador e IBGE de Brasil. Varios años.

El combate a la pobreza extrema en este grupo de países también registró resultados importantes en el período estudiado.

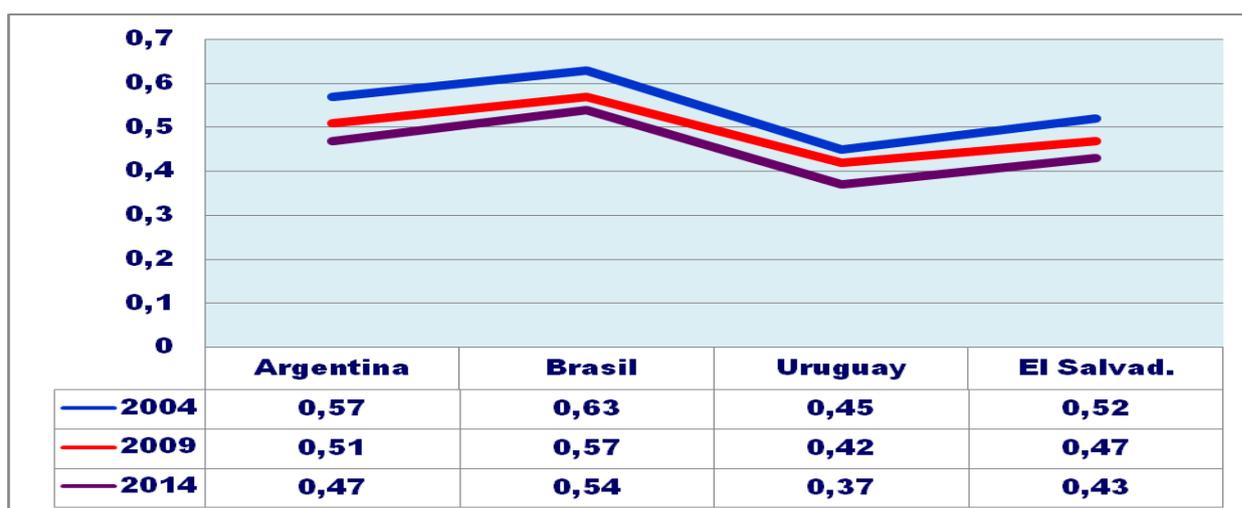
Gráfico 16. Pobreza extrema en países progresistas (no miembros de ALBA) según la CEPAL, el PNUD y fuentes nacionales entre 2005 y 2015 o último dato disponible (%)



Fuentes: Cepal. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile y fuentes nacionales. Varios años.

Asimismo, la desigualdad social cayó en todos esos países con destaque para Argentina que redujo la inequidad en 0,10 y Uruguay que es el país menos desigual de Latinoamérica (0,37) (Cepal, 2015 a).

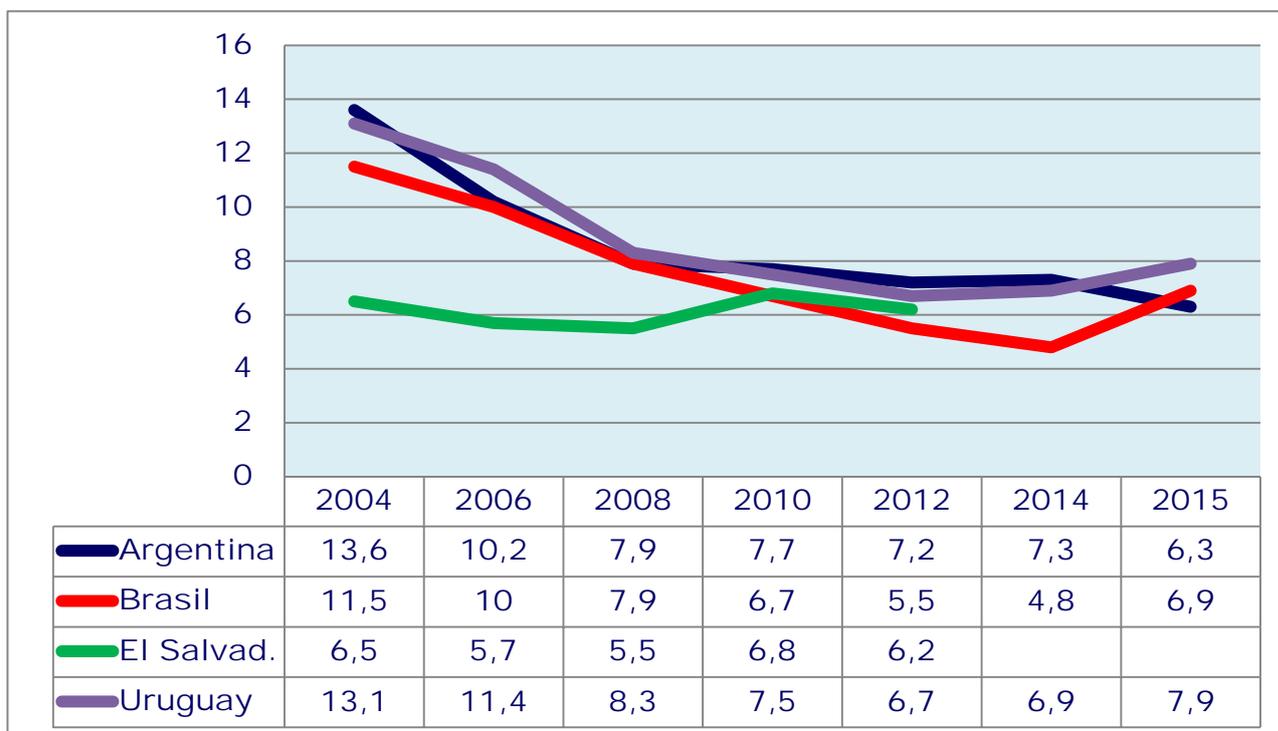
Gráfico 17. Desigualdad medida por el índice de GINI en países progresistas (no miembros del ALBA) según la medición de la CEPAL entre 2005 y 2014 o último dato disponible (%)



Fuente: Cepal. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2015.

Estos países también han trabajado por rebajar las tasas de desempleo y han logrado resultados estimulantes en esa área.

Gráfico 18. Desempleo abierto urbano en países progresistas (no miembros del ALBA) según la CEPAL entre 2004 y 2015 o último dato disponible (%)



Fuente: Cepal. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2013 y 2015.

IV. Lo económico. Lo logrado y lo pendiente. Límites, debilidades y desafíos a la vista

El período de cambios más reciente en América Latina y el Caribe ha tenido en la dimensión económica uno de los aspectos más sujetos a la crítica desde todas las posiciones ideológicas.

El contexto económico global es muy adverso. Están en pleno desarrollo varias crisis globales,⁵¹ algunas insondables, todas de incierto pronóstico e incidencia directa sobre todos los países del mundo, franca depresión de la economía mundial, que sugiere la instalación de una crisis económica larga y estructural⁵².

América Latina, entrampada en la envidiable dotación de recursos naturales - que no en todo de su propiedad- y en la división internacional capitalista del trabajo impuesta desde la colonia, no ha rebasado el extractivismo primario

⁵¹ Crisis económica, energética, ambiental y cambio climático, alimentaria y de tierra fértil, hídrica, de seguridad humana etc.

⁵² OCDE. *Shifting Gear Policy Challenges for next 50 years*. Economic Department Policy Note, no. 24. July, 2014 y Joseph Stiglitz. Conferencia sobre economía mundial. La Habana. 6 de diciembre de 2016.

exportador, ni la inserción en el mercado mundial que mejor sirve al capital, o sea, proveedora de bienes primarios con bajo o nulo valor agregado.

Esto es un retraso muy grave (casi 200 años) y una vulnerabilidad muy seria, en el entendido que esa región participa en el mercado mundial del Siglo XXI casi con el mismo patrón de inserción económica internacional del siglo XIX. Hasta 2016, ningún país progresista y de izquierda logró resolver ese problema, a pesar de que todos disfrutaron de importantes ingresos fiscales por la favorable coyuntura externa (expansión de las exportaciones y comportamiento alcista de los precios) y de que los líderes al más alto nivel en esos países han tomado conciencia de la vulnerabilidad que eso significa.

Si bien es comprensible que no se puede prescindir del extractivismo primario exportador en un corto plazo, ni por decreto, porque forma parte de la estructura del PIB en todos lados, tampoco debe desconocerse que es un lastre estructural que deviene amenaza y debilidad.

En el esfuerzo por ir saliendo del extractivismo y agregar valor a los bienes primarios, destaca Ecuador con la Ciudad Yachay en construcción, el Programa Prometeo⁵³ y facilidades del Estado ecuatoriano a estudiantes universitarios de altos resultados académicos para acceder a becas en las cien mejores universidades del mundo.

El Estado Plurinacional de Bolivia, también ha desplegado un programa estatal para atraer científicos bolivianos radicados en el exterior, así como facilidades para que jóvenes civiles y militares terminen carreras universitarias interrumpidas.

Ambos países han alcanzado buenos resultados en los programas de alfabetización y postalfabetización y en programas de salud.

Otra debilidad es que los procesos revolucionarios y progresistas como regla accedieron al gobierno central y en algunos casos lograron refundar los Estados (R.B. de Venezuela, E.P de Bolivia y Ecuador), pero en esencia no accedieron al poder económico o lo hicieron sólo en parte, y las oligarquías quedaron con buen nivel de empoderamiento económico, imbricadas al patrón de acumulación transnacional -soyero, minero, energético- a las cadenas globales de valor capitalistas y a los instrumentos globales de dominación imperialistas. Esto significa que los procesos de cambios políticos, sociales e institucionales no lograron modificar las principales estructuras de poder del capital (Leyton, 2012).

Los límites para realizar modificaciones de fondo en las relaciones de propiedad privada sobre los medios de producción -más allá de algunas nacionalizaciones de medios importantes de producción -casos de la R.B. de Venezuela (petróleo), el E.P de Bolivia (hidrocarburos), nada despreciables pero insuficientes para empoderar económicamente a los pueblos, a los programas sociales y a las alternativas económicas, no facilitó la modificación del tipo de

⁵³Estímulo del Estado ecuatoriano a profesores extranjeros con Doctorados realizados a impartir docencia en universidades ecuatorianas.

propiedad predominante sobre los medios de producción, que en esencia es capitalista y continúa reproduciendo relaciones de producción capitalistas y cultura del mercado.

Esto permite explicar, más allá de los errores cometidos, los grandes problemas que encontraron los países del ALBA para realizar en la práctica los Proyectos y las Empresas Grannacionales, de importancia medular para construir encadenamientos productivos e integración de la economía real productiva que rivalicen con las cadenas globales de valor capitalistas.

Igualmente revela las debilidades del Banco del ALBA y el Banco del Sur. El primero descapitalizado y con problemas para financiar los propios proyectos del ALBA, y el segundo entrampado en la burocracia legalista y los intereses nacionalistas estrechos, pero ambos importantísimos, porque pueden aportar a la alternatividad financiera de la izquierda y el progresismo latinoamericano y enfrentar la hegemonía del dólar, el FMI, el Banco Mundial y el BID.

Sobre el Sistema Unitario de Compensación Regional Económico (Sucre), una de las alternativas económicas del ALBA fundada en 2010, se puede decir que alrededor de $\frac{3}{4}$ partes de las operaciones comerciales alternativas son realizadas por el sector privado correspondiente a países como Ecuador, Bolivia y Venezuela, mientras que a un nivel discreto son efectuadas por los Estados de esos países.

El empoderamiento económico de la oligarquía explica también la arremetida contra los procesos de izquierda y progresistas. Esto es particularmente visible contra el gobierno bolivariano de Venezuela, atenazado desde 2013 por el sabotaje económico y comercial interno, el desabastecimiento, la descapitalización y la hiperespeculación.

La presidenta Cristina Fernández de Kirchner estuvo todo el tiempo bajo el “fuego” de la oligarquía soyera-carnívoro-lechera argentina, sobre todo a partir de las así llamadas retenciones móviles a las exportaciones, que en la práctica era un impuesto a las ganancias comerciales por las exportaciones de ese segmento oligárquico que le permitiera al Estado avanzar hacia una redistribución menos injusta de la renta nacional.

La contrarrevolución oligárquica se expresó también en Brasil en el *empichment* contra la presidenta Dilma Russef, cuya esencia es recolocar en el gobierno a los sectores oligárquicos brasileños insertados en la transnacionalización neoliberal y atacar al Partido del Trabajo para sacarlo del gobierno en 2016 y desacreditarlo de cara a las elecciones presidenciales de 2018, en las que el ex presidente Lula da Silva se postularía con importantes posibilidades de triunfo.

¿Qué nos sugiere el comportamiento económico de los países progresistas y de izquierda en América Latina?

El capital nunca entregó las claves esenciales del poder y mantuvo el predominio de las relaciones de propiedad privadas sobre los medios de producción, reproduciendo las relaciones de producción capitalistas, la cultura del mercado.

Más allá de los esfuerzos realizados por estructurar modelos económicos alternativos y de los resultados prometedores alcanzados por Bolivia y Ecuador en particular, el modelo neoliberal siguió articulando el proceso de acumulación económica.

Los hechos concretos nos indican que los gobiernos de izquierda “tocaron” al capital solo en lo que fue imprescindible para cumplir sus metas -sociales, políticas e institucionales- y algunas de las reivindicaciones básicas de los NMS. A su vez, los gobiernos progresistas fueron más cautos aún. El caso de Brasil tipifica bien esto.

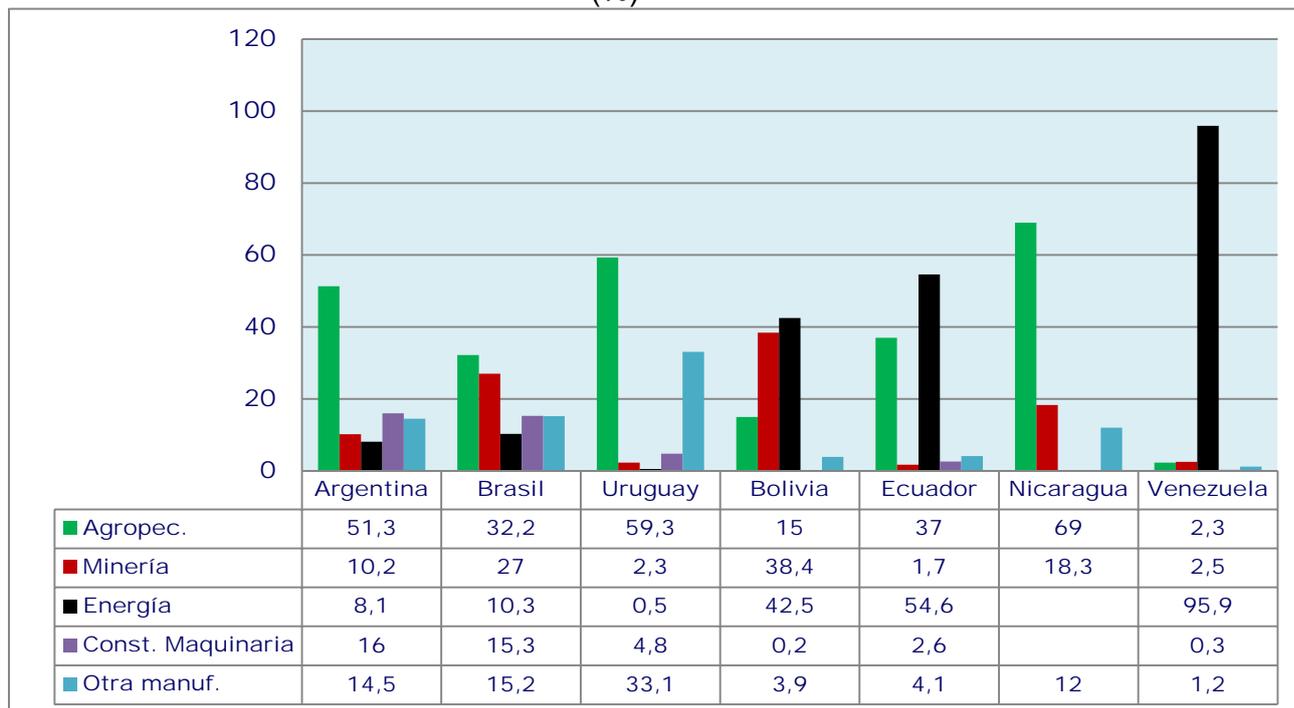
En ese país no se realizó una verdadera reforma agraria que fue una de las reivindicaciones esenciales del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST). Lo común es que todos optaron por modelos distributivos más justos de la riqueza nacional, sin cambios significativos en la matriz productiva, las redes comerciales y la propiedad sobre los medios de producción.

El neoliberalismo en su dimensión económica (modelo de acumulación capitalista) continuó vigente en sus líneas centrales, si bien en algunos de los países con gobiernos de izquierda se pusieron en práctica mecanismos económicos alternativos (fundamentalmente en países del ALBA) y algunas expresiones económicas que apuntan a un modelo alternativo pero en construcción como la economía comunal, la economía solidaria etc., pero en esencia no maduró ningún modelo económico alternativo que abarcara las relaciones de propiedad sobre los medios de producción, las relaciones de producción, distribución, cambio y consumo que fuera capaz de adversar al neoliberalismo como modelo de acumulación y antagonizar al capitalismo como sistema económico.

El extractivismo continuó articulando la matriz productiva de todos los países progresistas y de izquierda, y la exportación de productos básicos con bajo -o nulo- valor agregado siguió caracterizando su canasta exportadora.

Esto, más allá de constituir un rezago de dos siglos y ser incompatible con los ejes articuladores de la economía del Siglo XXI (economía del conocimiento, la informatización), coloca a todos esos países en situación de vulnerabilidad frente al comportamiento del mercado mundial, en especial, frente a los cambios en la economía y la demanda de los mercados de las exportaciones latinoamericanas y los precios de las commodities.

Gráfico 19. Participación de los sectores primarios en la economía de los países progresistas y de izquierda en América Latina (%)



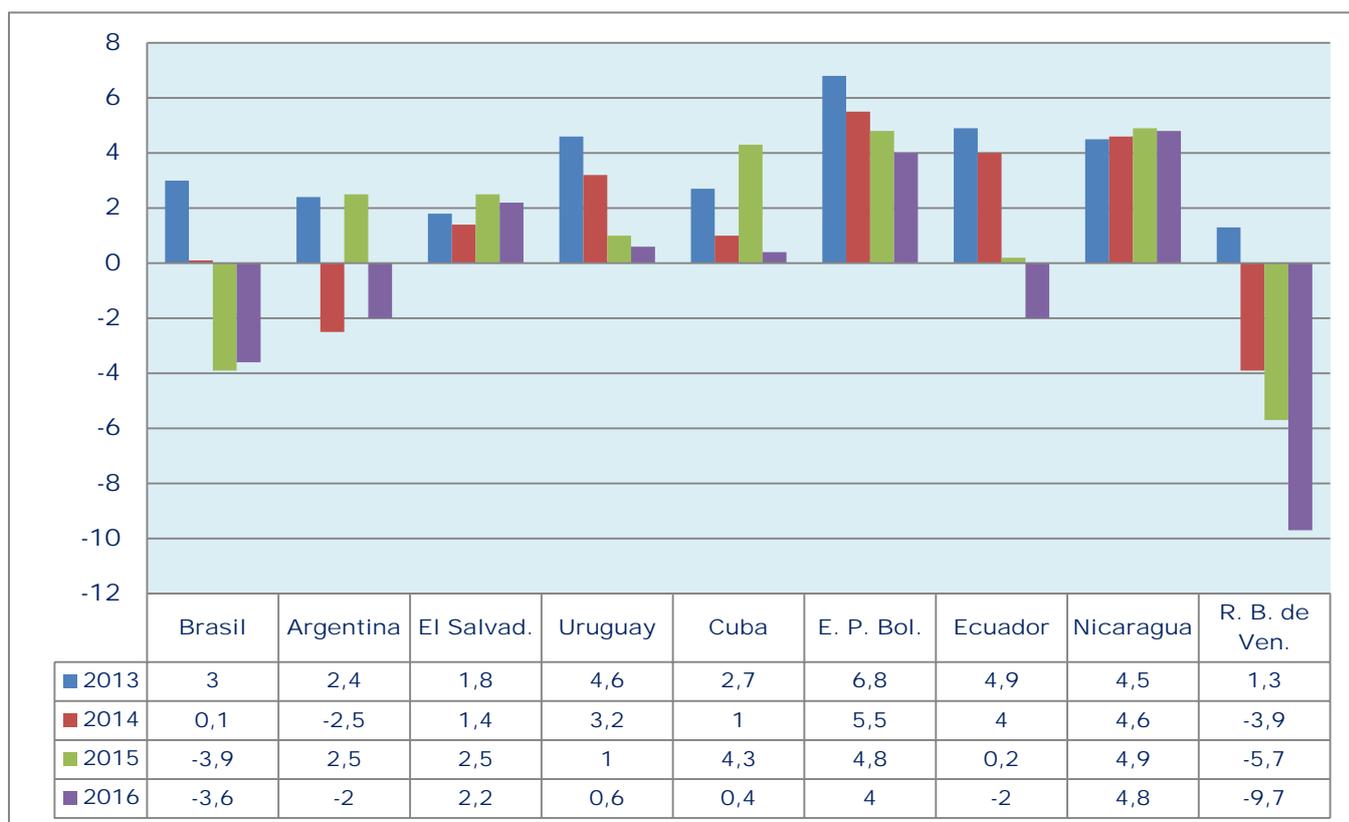
Fuente: Alberto Acosta. Después del saqueo: Caminos hacia el postextractivismo. Fundación Heinrich Boll. Perspectivas. Análisis y Comentarios América Latina, no. 1, septiembre, 2015.

Esto explica por qué desde 2013 el deterioro de los factores compensatorios frente a la crisis económica global condujo a varios de esos países a la desaceleración o la recesión a pesar de exportar mayores volúmenes de mercancías a excepción de Bolivia y Nicaragua que mantuvieron tasas de crecimiento económico promedio anual de 5% y 4%, respectivamente y sugerentes balances económicos en los aspectos comerciales y financieros (Cepal, 2016).

El peso del extractivismo en la estructura económica de estos países mantuvo a la renta del suelo como principal forma de expresión de la plusvalía, lo cual continuó tributando a la cultura rentista predominante. Esto hace difícil aspirar a revoluciones profundas y sostenibles en tanto el rentismo genera en la sociedad expectativas no compatibles con los principios de distribución revolucionarios y desafía a los ingresos por el trabajo.

Eso ha sido un lastre para dar el salto revolucionario en cualquier escenario. Más evidente en procesos como el de Venezuela.

Gráfico 20. Comportamiento del PIB de los países progresistas y de izquierda entre 2013 y 2016 (%)



Fuente CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de los países de América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, 2016.

En síntesis, los logros sociales, políticos e institucionales alcanzados, no respaldados por cambios en la base económica capitalista en todos los países progresistas y de izquierda en América Latina (incluidos los de mejor comportamiento económico) y en particular los vacíos por llenar en todas esas dimensiones, explica el agotamiento del ciclo de cambios iniciado en 1999 y la pertinencia de avanzar hacia un ciclo más profundo de transformaciones revolucionarias que le dé mejor sostenibilidad a la agenda social y política y vaya creando las condiciones objetivas y subjetivas para acometer transformaciones de fondo en la dimensión económica e iniciar el largo proceso de desacople sistémico.

Bibliografía

Boron Atilio, 2016. Presentación en la Conferencia Internacional Con Todos y Para el Bien de Todos.

Cepal, 2015. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2015.

----- 2015 a. Panorama Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2015.

----- 2016. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2016.

Leyton, 2012. Juan Carlos Gómez Leyton. Los escenarios del cambio y el estancamiento político en América Latina. (El neoliberalismo y sus crisis. Causas, escenarios y Posibles Desenvolvimientos. Colectivo de autores integrado por Jaime Estay Reyno, Claudio Lara Cortes y Consuelo Silva Flores, Edición de la Red de Economía Mundial, Santiago de Chile, 2012).

Modonessi, 2015. MasimoModonessi. ¿Fin de ciclo o fin de la hegemonía progresista en América Latina?, *La Jornada*, México, Columna de Opinión, 27 de septiembre, 2015.

Kiintz, 2017. MicheleKiintz. Entrevista a FranckGaudichaut, 4 de abril, 2017.

Regalado, 2012. Roberto Regalado. La izquierda latinoamericana en el gobierno. ¿Alternativa o reciclaje? OceanSur, Colección Contexto Latinoamericano, 2012.

Svampa, 2017. MaristelaSvampa. Populismos latinoamericanos en el fin del ciclo progresista, 11 de abril, 2017.

Zibechi, 2015. Se acelera el fin del ciclo progresista, *La Jornada*, México, 30 de octubre, 2015.

8

Pobreza multidimensional y progreso multidimensional en América Latina y el Caribe

Dra. Blanca Munster Infante
Investigadora del CIEM

Resumen

En el artículo se presentan las dimensiones y los indicadores que los países latinoamericanos están usando en la elaboración de sus Índices de Pobreza Multidimensional. Además, identifica las principales enseñanzas que surgen a partir de estas experiencias. Con tal propósito, la investigación sistematiza los principales enfoques y visiones de la pobreza; enfatizando en la necesidad de comprensión de su naturaleza compleja, dinámica y multicausal. Además, busca visibilizar y argumentar la importancia del enfoque multidimensional para el abordaje de la misma; así como, el reconocimiento del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) como un indicador e instrumento clave para el logro de un mayor entendimiento, seguimiento y mitigación/eliminación de esta problemática.

Abstract

Multidimensional Poverty and Progress in Latin American and the Caribbean

The article presents the dimensions and indicators that the Latin American countries are using in the elaboration of their Indices of Multidimensional Poverty. It also identifies the main lessons that emerge from these experiences. To this end, the research systematizes the main approaches and visions of poverty; emphasizing the need for comprehension of its complex, dynamic and multicausal nature. In addition, it seeks to make visible and to argue the importance of the multidimensional approach to the approach of the same one; As well as the recognition of the Multidimensional Poverty Index (MPI) as an indicator and key instrument for achieving greater understanding, monitoring and mitigation / elimination of this problem.

(...) De los pobres sabemos todo: en qué no trabajan, qué no comen, cuánto no pesan, cuánto no miden, qué no tienen, qué no piensan, qué no votan, qué no creen (...)

Solo nos falta saber por qué los pobres son pobres... ¿Será porque su desnudez nos viste y su hambre nos da de comer? (...)

Eduardo Galeano, *Los Hijos de los Días*.

En el contexto internacional, a partir de la publicación del Informe sobre Desarrollo Humano de 1990, pasando por la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi de 2009 y la reciente aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, emerge una demanda creciente de acciones de política más integrales. Esta creciente demanda se ha traducido en la multiplicación de una serie de estudios y análisis desde la academia y los organismos internacionales que proponen la adopción de un enfoque multidimensional de la pobreza y el bienestar y su traducción en planes de acción nacional e internacional.

Como resultado de esto, la pobreza y el progreso multidimensional se presentan como especie de conceptos paraguas para la medición de las privaciones y del bienestar de los países subdesarrollados y que está ganando mayor espacio en los países de la región de América latina y el Caribe. Estos enfoques proponen índices y políticas dirigidas a superar la pobreza multidimensional, pero los trasciende al contemplar también las exclusiones que están por encima de las líneas de pobreza de ingreso y se aproxima a dimensiones de mayor complejidad.

Aunque contamos con una amplia familia de conceptos e indicadores que desde la publicación del Primer Informe de Desarrollo Humano del PNUD se nos presentan para medir los logros y retrocesos en términos de desarrollo. Es importante distinguir entre los indicadores de pobreza, como el IPM, que fijan umbrales de carencias; los indicadores de bienestar, como el IDH, que miden los logros alcanzados respecto de un máximo normativo, y los indicadores de distribución, como el coeficiente Gini, que describe la concentración del ingreso correspondiente a un grupo de población.

Estos aportes conceptuales abren un nuevo campo de investigación y de acción. De lo que se trata es de no elegir unos por sobre otros, sino comprender que los indicadores de bienestar, por ejemplo, son útiles para describir cambios en el tiempo ocurridos en un mismo país o entre países, mientras que los indicadores de desigualdad señalan que los promedios ocultan importantes diferencias de bienestar entre los miembros de un mismo grupo de población (Alkire, 2015).

Durante sus 25 años de vida, la familia de los indicadores de desarrollo humano, que incluye indicadores de carencias, de distribución y de bienestar, ha permitido reorientar la agenda del desarrollo desde la consideración del crecimiento económico como un fin en sí mismo hacia una concepción del desarrollo humano de, por y para las personas.

Definir la pobreza es una tarea difícil por su naturaleza compleja, dinámica y multicausal. La conceptualización, clasificación y caracterización de los hogares pobres, la identificación de los factores determinantes de la pobreza, el cálculo de diferentes indicadores para su medición; así como, la búsqueda de políticas públicas o mecanismos para reducirla, han sido abordados desde diferentes perspectivas y ha generado una importante discusión en los últimos años.

En este sentido, la reducción de la pobreza se ha convertido en una prioridad internacional y nacional, debido a que no ha sido posible encontrar una solución uniforme aplicable a nivel mundial. Enfrentar un fenómeno requiere, en primera instancia, lograr la mejor comprensión posible del mismo, y por ello la medición de la pobreza ha adquirido una importancia mayor.

El análisis de la pobreza bajo una perspectiva unidimensional ha ido cambiando hacia otra concepción de corte multidimensional, en gran medida gracias a las aportaciones del sociólogo británico Peter Townsend (1979) y del economista indio Amartya Sen (1981). Al mismo tiempo, la concepción multidimensional de pobreza ha permeado el pensamiento y actuación de los organismos internacionales y gubernamentales en:

Cuadro 1. Visiones multidimensionales de las concepciones de pobreza

Autor/Año	Concepto
Townsend (1979)	Los individuos, familias y grupos de una población se encuentran en situación de pobreza si carecen de recursos para obtener los tipos de alimentación, participar en actividades y tener las condiciones de vida y comodidades habituales o aprobadas por la sociedad.
Sen (1981)	Es la privación de capacidades básicas que permiten que las personas puedan tener la oportunidad de evitar el hambre, la desnutrición, la carencia de una casa, o de ser capaces de tomar parte en la vida de la comunidad.
CEPAL (1979)	Síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de

la sociedad.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1997)**¹⁴ Se refiere a la incapacidad de las personas a vivir una vida tolerable, entendiendo por esta la posibilidad de contar con una alimentación adecuada, un lugar donde vivir y gozar de buena salud, además de tener educación y gozar de un nivel de vida decente; así como, la posibilidad de contar con otros elementos como la seguridad personal, la libertad política y de asociación, el respeto a los derechos humanos, la garantía de poder tener acceso a un trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997)** de Falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable; con lo que un pobre sería aquel que carece de comida, o no tiene acceso a una combinación de servicios básicos tales como educación, salud
- ONU (1995)** Condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable (...), salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no solo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios.
- BM (2001)** La combinación de tres características dinámicas: a) carecer de oportunidades para participar y contribuir al crecimiento económico y al desarrollo, b) carecer de poder para la toma de decisiones que afectan sus vidas, y c) ser vulnerables a crisis económicas y otro tipo de perturbaciones, tales como accidentes, enfermedades, fallas en los cultivos o desastres naturales.

En los países de América Latina y el Caribe, la noción de progreso multidimensional ayuda a dar respuesta a problemas del desarrollo que trascienden umbrales mínimos de ingresos, necesidades básicas o carencias.

En el más reciente informe regional de desarrollo humano se define como un espacio de desarrollo con límites normativos, en que nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental del planeta, puede considerarse progreso (IDHALC,2016). Esta definición se construye sobre el enfoque de capacidades de AmartyaSen, y sobre los históricos acuerdos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, para incluir dimensiones faltantes del bienestar, apropiadas para cada tiempo y lugar. También incluye índices y políticas de desarrollo humano que se concentran sobre la educación y la salud, pero los trasciende porque los retos del desarrollo no se agotan en estas dos dimensiones.

Supone, entre otros objetivos, garantizar sistemas de protección social a lo largo del ciclo de vida de las personas, elevar los estándares laborales, mejorar la calidad de los servicios sociales, expandir el acceso a sistemas de cuidados de niños y niñas y de adultos mayores, garantizar la paridad de género dentro y fuera del hogar, reconocer los derechos multiculturales y plurinacionales de los pueblos y las comunidades, mejorar la seguridad ciudadana dentro y fuera de la comunidad, proteger el medio ambiente, asegurar el acceso a la energía renovable y fortalecer la resiliencia ante desastres naturales.

El progreso multidimensional puede ilustrarse como un árbol conceptual de indicadores y acciones multidimensionales que presenta en su base las mediciones y respuestas a la pobreza y la indigencia; en el tronco, las mediciones y respuestas a la vulnerabilidad, y en lo más alto, las mediciones y respuestas a la sostenibilidad.

De acuerdo a las recientes publicaciones de la CEPAL, en la región la mayor amenaza actual al progreso multidimensional lo representa la ralentización del crecimiento económico y los ritmos de reducción de la pobreza, que provocaría sin lugar a duda, la recaída de millones de hogares a situaciones de pobreza y de pobreza extrema, que se estima que podría afectar entre 25 y 30 millones de personas en contextos de fragilidad y vulnerabilidad económica. Por los desafíos para la región incluyen tanto mediciones y políticas para salir de la pobreza, como mediciones y políticas para evitar la recaída.

El lanzamiento en el año 2010 del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global, un índice comparable internacionalmente para medir la pobreza aguda en los países en desarrollo, promovió el debate sobre la forma en que se debe medir la pobreza. Este debate reforzó el creciente interés ya instalado en América Latina en el diseño de índices nacionales de pobreza multidimensional.

El diseño de un índice de pobreza multidimensional involucra al menos tres frentes de análisis y discusión: frente conceptual, que considera la aplicación

correcta del método; frente de las políticas públicas que debe garantizar que el índice refleje las prioridades políticas; y el frente estadístico que tiene que estimar el índice y garantizar su robustez. Veamos el cuadro 8.

Cuadro 2. Medidas de Pobreza Multidimensional e Indicadores Relacionados

Medidas del IPM	Descripción	Fórmula
H: Incidencia de la pobreza <i>(headcountratio)</i>	Recuento de los hogares o personas que se encuentran en pobreza multidimensional	$H=qN$ Donde: q = Número de hogares o personas que son pobres multidimensionalmente N = Población total
A: Intensidad de la pobreza	Indica la proporción de privaciones, que en promedio, presenta un hogar o una persona considerada en pobreza multidimensional.	$A= \sum ciNi=1(k)q$ Donde: N = Población total ci = Puntaje de privación de cada persona u hogar q = Número de hogares o personas quienes son pobres multidimensionalmente $IPM=M0= H*A$
IPM: Índice de Pobreza multidimensional <i>(M0)</i>	Indica el producto de las dos anteriores medidas. Contribución de la dimensión $\sum j$ a la pobreza multidimensional	$contrib_{\sum j} = \sum Cijq1NIPM*(Wjd)$

El resultado involucrará siempre tensiones entre las preocupaciones conceptuales, de política pública y estadísticas. La definición adecuada del objetivo, en este caso, el objetivo del índice de pobreza multidimensional es estimular una acción, entonces se requerirá no solo un diseño multidimensional, también será necesario diseñar una arquitectura institucional sólida que apoye y legitime el proceso desde el diseño del índice hasta su implementación.

Desde 2010, OPHI calcula el IPM, a la vez que trabaja continuamente con gobiernos nacionales y organismos internacionales en el desarrollo de índices multidimensionales de pobreza a nivel nacional y local, que reflejen las idiosincrasias y particularidades concretas de cada país. Adicionalmente, el IPM añade nueva información útil para el diseño de políticas al constituir una

herramienta para que las administraciones públicas combatan la pobreza multidimensional. En particular, la medición del IPM permite

Diseñar políticas públicas específicas (programas y proyectos).

- Identificar grupos pobres y vulnerables y áreas de intervención de la política social.
- Focalizar políticas y programas sociales a diferentes niveles.
- Observar cambios a lo largo del tiempo lo que permite monitorear la evolución de la pobreza y guiar las políticas específicas.
- Comparar pobreza por dimensiones, indicadores y grupos (edad, región, zona urbana-rural, etc.) y acompañar cambios en los indicadores.
- Aporta información sobre en qué dimensiones se avanza y en cuáles se retrocede; al mismo tiempo que permite situar los principales retos y visualizar las desigualdades existentes.
- Potenciar una mayor intervencionalidad y coordinación institucional, entre ministerios e instituciones gubernamentales, gobierno, sociedad civil e individuos. Cada ministerio y tomador de decisiones podrá en cualquier momento evaluar su desempeño sobre la base de las metas fijadas para los indicadores que son de su competencia.
- Elaborar recomendaciones puntuales a cada sector involucrado en el desarrollo social.
- Fortalecer la capacidad de análisis y la evaluación del impacto de las políticas públicas, con el fin de lograr una mayor eficacia y efectividad de las políticas.
- Mejorar la asignación de recursos, al servir como esquema de seguimiento del gasto público social y la asignación del presupuesto social hacia aquellas áreas que son de mayor prioridad. Permite evaluar la eficiencia de la inversión realizada.
- Dar seguimiento a algunos de los indicadores incluidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del PNUD; así como orientar los Planes Nacionales de Desarrollo para detectar y cerrar brechas sociales

Hay dos países en la región que fueron pioneros en desarrollar mediciones oficiales de pobreza multidimensional. Uno de ellos es México, que lanzó su medición en 2009, y el otro es Colombia en 2011. Cada uno de estos países llevó a cabo distintos procesos para construir sus mediciones de manera que tuvieran aceptación y consenso.

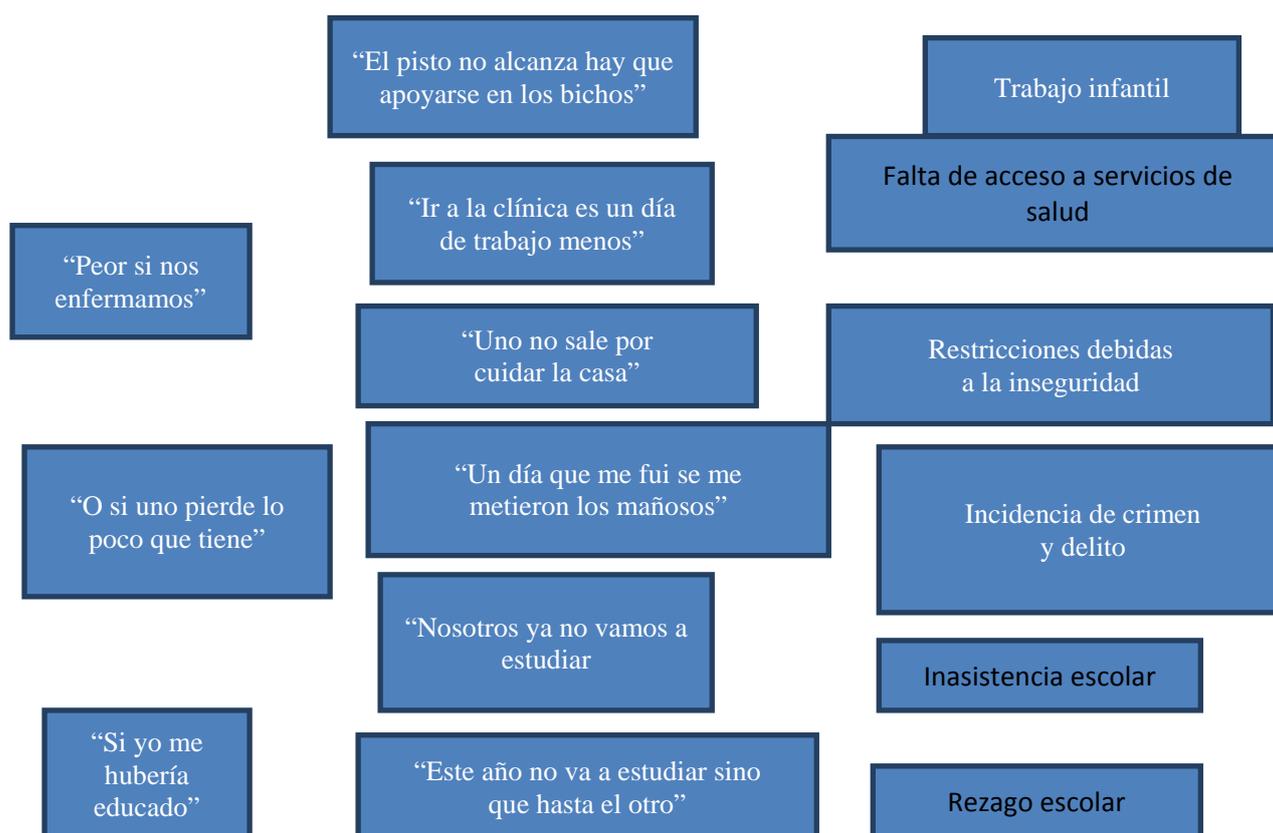
Asimismo, en 2015 el Gobierno Nacional de El Salvador, mediante la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lanzaron un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-ES) como herramienta esencial del gobierno para promover una mejora de la conceptualización y el diseño de la política social del país (IDHALC, 2016).

Una de las innovaciones que tuvieron lugar en El Salvador correspondió al proceso de selección de las dimensiones y los indicadores de pobreza, al incorporarse la consideración de las opiniones, percepciones y aspiraciones de

las personas en situación de pobreza (ver figura 1). El gobierno junto con el PNUD realizaron grupos focales a lo largo del territorio nacional con el objetivo de identificar de qué forma definen su situación las personas que viven en situación de pobreza y cuáles son las principales privaciones que enfrentan. También se indagó la percepción sobre las privaciones más apremiantes y las aspiraciones futuras de progreso (IDHALC, 2016).

Gráfico 21: Principales carencias presentadas en el discurso de las personas en situación de pobreza en El Salvador y su correspondiente indicador asociado





Fuente: Documento "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador", Taller interno GOES, PowerPoint, enero 2015.

Tabla 7. Dimensiones utilizadas en la medición de la pobreza multidimensional en América Latina

Dimensión	IPM Global	Cepal	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Honduras	México
Educación	x	x	x		x	x	x	x	
Condiciones educativas del hogar				X					
Rezago educativo									X
Salud	X		X	X	X			X	
Acceso a servicios de salud									X
Salud, servicios básicos y seguridad alimentaria							X		
Salud, agua y alimentación						X			
Acceso a la alimentación									X
Condiciones de la niñez y la juventud				X					
Ingreso									X
Estándar de vida	X	X							
Servicios básicos		X							
Acceso a los servicios básicos de la vivienda									X
Vivienda y uso de internet					x				
Condiciones de vivienda		x					x		x

Vivienda									
Calidad y espacios de la vivienda		x			x				
Vivienda y entorno				x					
Hábitat, vivienda y ambiente sano							x		
Calidad del hábitat								x	
Redes y cohesión social			x						
Empleo				x	x				
Empleo y protección social		x							
Trabajo y seguridad social			x				x	x	
Acceso a la seguridad social									x
Protección social						x			

Fuente: Elaboración de la autora a partir de Zavaleta (2016).

Si observamos la tabla anterior, podemos afirmar que existe mucha coincidencia en las dimensiones escogidas por los diferentes países e iniciativas para caracterizar la pobreza centrándose hasta el momento la discusión en 10 grandes grupos dimensionales: educación, salud, niñez y adolescencia, estándar de vida, vivienda, servicios básicos, hábitat o entorno, redes y cohesión social, empleo, y seguridad social.

Con la excepción del hábitat o entorno -donde entra una gama de aspectos como aquellos relacionados al medio ambiente, a la infraestructura del barrio o comunidad, o aspectos de seguridad física-, estas dimensiones corresponden a temas que vienen siendo tratados como prioridades desde hace muchos años.

Tabla 8. Indicadores más utilizados en la medición de la pobreza multidimensional en América Latina

Dimensiones	Indicador	IPM GLO BAL	IPM-AL	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	México
Educación	Escolaridad	x	x	x	x	x	x	x	
	Asistencia escolar	x	x	x	x	x	x	x	
	Rezago educativo		x	x	x	x	x	x	X
	Gratuidad en educación superior						x		
	Analfabetismo				x				
	Bajo desarrollo de capital humano					x		x	
Salud	Mortalidad infantil	x							
	Nutrición			x					
	Seguridad alimentaria	x		x					
	Afiliación a seguros de salud		x	x	x	x			x
	Acceso a atención de salud		x	x				x	
Estándar de vida	Combustible para cocinar	x							
	Saneamiento básico	x	x	x	x	x	x	x	x
	Recolección de basura				x	x			

	Agua potable	x	x		x	x	x	x	x
	Electricidad	x	x						x
	Internet					x			
	Materiales de vivienda	x	x	x	x	x		x	x
	Hacinamiento		x	x	x	x	x	x	x
	Déficit habitacional						x		
	Tenencia de activos	x	x						
	Tenencia de tierra		x						
	Propiedad de la vivienda		x						
	Distancia a servicios básicos/a la fuente de trabajo		x						
	Espacios públicos de esparcimiento			x					
	Apoyo y participación social							x	
	Discriminación								
	Seguridad física			x					
	Medio ambiente		x					x	
	Ingreso		x					x	
Empleo	Empleo		x	x	x	x	x	x	
	Empleo formal				x	x	x	x	
	Empleo infantil y adolescente				x		x	x	
	Empleo con incumplimiento de derechos laborales					x			
	No empleado por cargas familiares					x			
Protección social	Cuidados de primera infancia				x	x		x	
	Personas con discapacidad sin transferencia					x			
	Seguridad social		x		x			x	x
	Jubilaciones de personas en edad jubilar		x	x		x	x		

Fuente: Elaboración propia a partir de Zavaleta (2016).

Otro aspecto que podemos destacar y que aparece reflejado en la tabla 2 es que los países de la región presentan una importante diversidad en el número de indicadores (39 indicadores), y que un número bastante bajo de ellos (los 14 en amarillo, en la tabla 2) representa un porcentaje muy alto de cada medida nacional. Esto muestra que buena parte de las medidas utilizan un subgrupo acotado de indicadores.

En primer lugar, los países han ampliado la forma para evaluar la pobreza y la han acercado a la manera como la gente entiende esta situación, manteniendo la preferencia por indicadores extensamente probados.

Y en segundo lugar, se evidencia alguna innovación, como en el caso de la incorporación de indicadores de seguridad física o del entorno, lo cual muestra

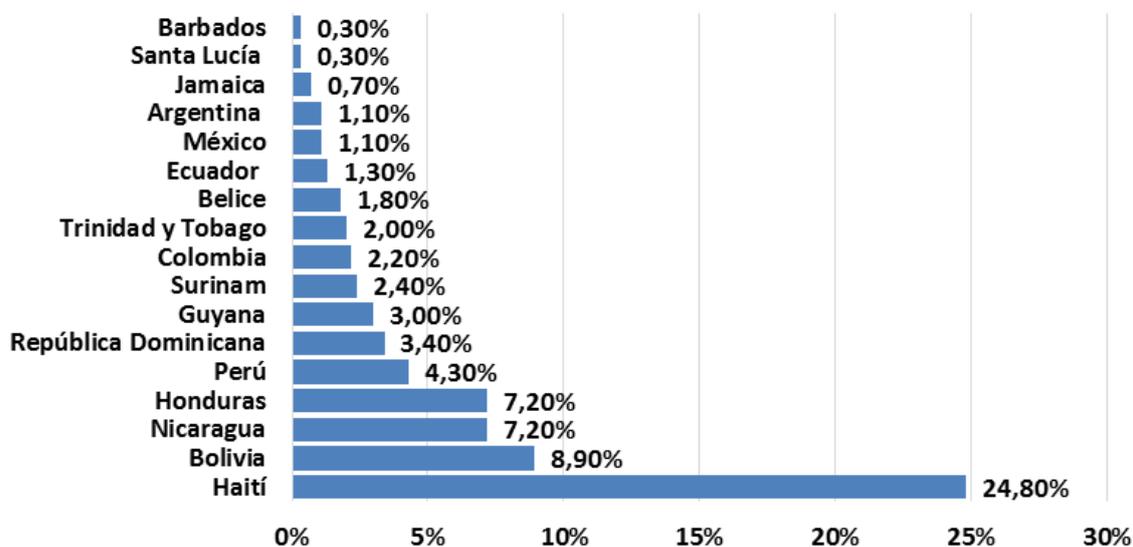
una característica esencial de estos índices: que pueden adaptarse para reflejar contextos específicos e incorporar aspectos que la gente considera vital para entender la pobreza de acuerdo a su realidad – varios de estos aspectos, además, aparecen en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por su parte, y de acuerdo al indicador global, la región de América Latina y el Caribe (ALC) se encuentra relativamente mejor respecto al resto de los países en desarrollo sobre los cuales hay información. El gráfico 1 muestra en orden ascendente los países más pobres en términos de pobreza multidimensional. Este recoge las últimas actualizaciones del cálculo del IPM, de las naciones que han publicado sus reportes.

Haití, Perú, Bolivia, Nicaragua, República Dominicana y Honduras son identificadas como las naciones más pobres multidimensionalmente dentro de la región al experimentar los mayores valores del IPM.

Por su parte, la nación haitiana posee un índice de pobreza multidimensional casi 3 veces superior al de Bolivia, -quien ocupa el segundo escaño con un IPM de 0,089- y 82 veces superior a Barbados y Santa Lucía quienes son los de menor IPM (0,003). Los resultados tan diferentes que se constatan son reflejo de las grandes disparidades que presenta la región en términos de pobreza, desigualdad, heterogeneidad estructural, contextos económicos, sociales, políticos, etc.

Gráfico 22. IPM Global. Países seleccionados de América Latina y el Caribe 2016



Fuente: Elaboración de la autora a partir de OPHI (2016).

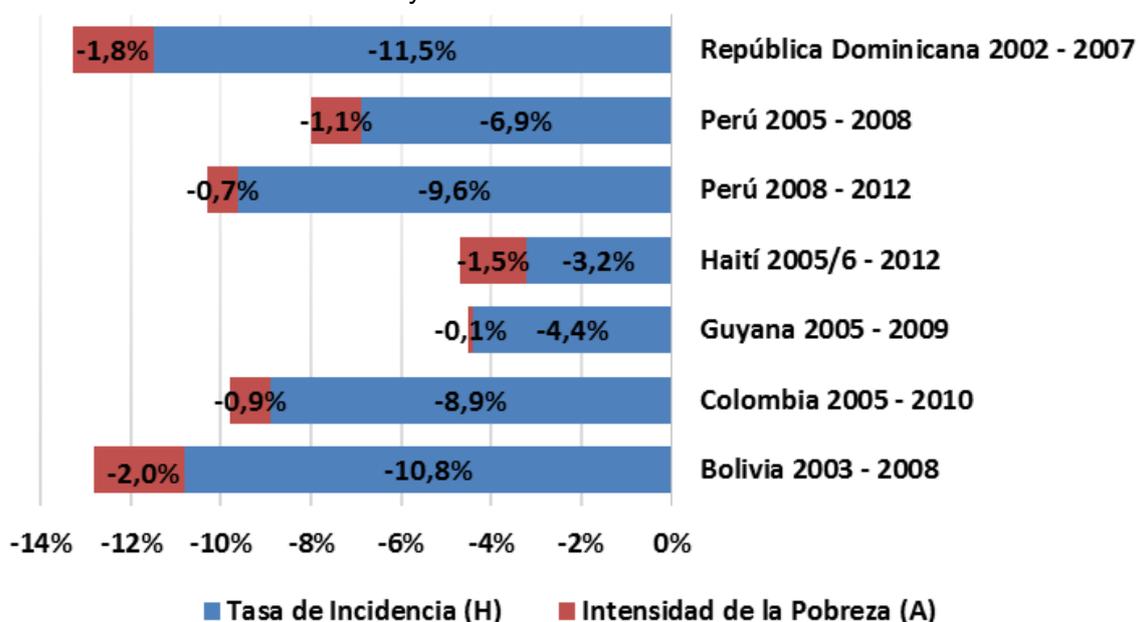
De los 18 países analizados, en 12 de ellos la población multidimensionalmente pobre no rebasa el 6%; mientras que en los 6 restantes el comportamiento muestra un ascenso exponencial. En este sentido, contrastan los resultados de países como República Dominicana (8,8%), Perú (10,5%), Honduras y Nicaragua (alrededor de 16%), Bolivia (20,5%) y Haití, donde casi la mitad de su población total es multidimensionalmente pobre (49,4%). En adición, la incidencia regional de la pobreza multidimensional⁵⁶ es de 9,1%, lo que

sugiere que alrededor de 46 millones de personas viven en hogares pobres, empleando las estimaciones de población de 2012 (OPHI, 2016).

En términos de intensidad, se constata en muchas ocasiones en la literatura sobre el tema que la proporción promedio de privaciones experimentada por la población pobre (A) en América Latina y el Caribe es mayor en los países con mayores tasas de pobreza. Al respecto, puede decirse que en la región los pobres experimentan privaciones en 40% de los indicadores ponderados. Barbados es el país de menor intensidad de la pobreza: el pobre promedio está privado en 34,2% de los indicadores (apenas por encima de la línea de corte de 33%), mientras que la mayor intensidad se manifiesta en Haití con un 50,3%.

En los países analizados se puede evidenciar una caída significativa en el tiempo tanto de la incidencia, como de la intensidad de la pobreza (ver gráfico 2). Se debe mencionar especialmente la importante reducción de la incidencia en países como: República Dominicana, Colombia y Bolivia. Además se observa como existen desempeños dispares entre la tasa de reducción relativa anualizada y la magnitud de la pobreza inicial, lo que significa que aunque algunos de los países más pobres lograron las mayores reducciones relativas, el comportamiento no fue generalizado, debido al desempeño de Haití. En resumen, todos los países analizados en el período temporal observado, experimentaron reducciones en su IPM como consecuencia de la disminución de sus dos componentes: intensidad e incidencia.

Gráfico 23. Cambios relativos en la Intensidad y la Incidencia de la pobreza. Países seleccionados. América Latina y el Caribe 2016.

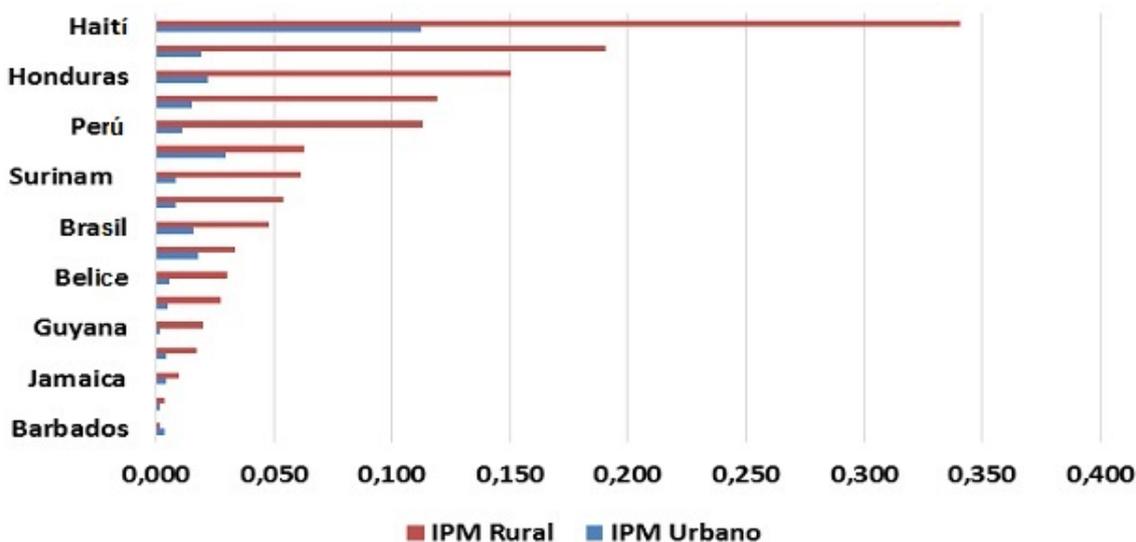


Fuente: Elaboración de la autora a partir de OPHI (2016).

Otro análisis relevante muestra que las estimaciones de pobreza en el nivel agregado suelen esconder importantes desigualdades entre grupos poblacionales y zonas territoriales. En particular, la desagregación por zona

geográfica (urbano-rural) es especialmente concluyente, toda vez que los resultados muestran grandes diferencias en términos de IPM con marcada desventaja para la zona

Gráfico 24. IPM desagregado según zona geográfica (Urbano y Rural). Países seleccionados. América Latina y el Caribe 2016.

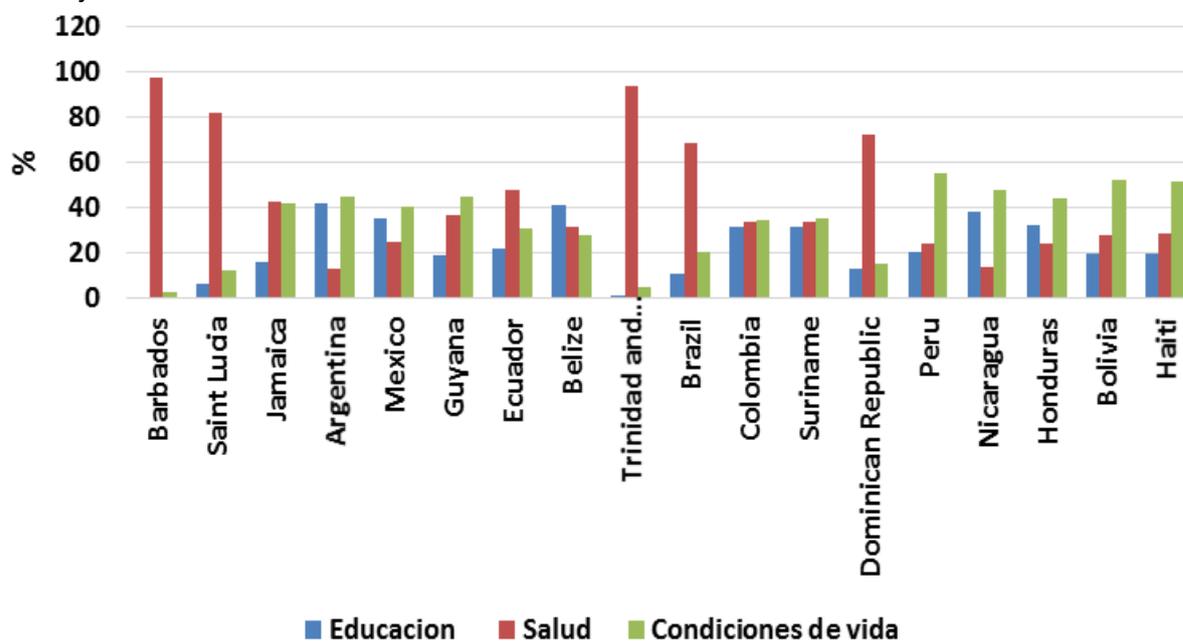


Fuente: Elaboración de la autora a partir de OPHI (2016).

Por su parte, los países con mayores IPM Global en 2016, se caracterizan por presentar severas privaciones en la dimensión de condiciones de vida. Los casos de Trinidad y Tobago y Barbados demuestran que los indicadores educativos incluidos en el IPM no constituyen carencias sufridas por la población pobre. Este tipo de análisis permite situar los principales retos que enfrentan las economías y visualizar con un lente más profundo las mayores desproporciones y desigualdades al interior de cada país. En los países que experimentaron las mayores disminuciones de pobreza a nivel nacional (Bolivia y República Dominicana), se evidencia una mayor reducción de la pobreza en las zonas urbanas que en las rurales.

En el caso específico de Bolivia, la reducción en las zonas urbanas casi que se duplicó en términos relativos. Las excepciones del caso son Colombia y Perú, quienes muestran una mayor contracción de la pobreza en zonas rurales. Mientras que el total de reducciones para las áreas urbanas en los países analizados fue de 70,8%, en las zonas rurales su comportamiento varió en 52,4%.

Por último, el IPM también puede ser desagregado por dimensiones, lo que permite conocer la contribución de cada dimensión al índice global, con el propósito de acompañar cambios en los indicadores y definir direcciones en donde se avanza y retrocede (ver gráfico 25). Para un grupo de países de América Latina seleccionados, se estimó la contribución de cada dimensión al IPM Global. Los resultados muestran que en 7 países de la muestra, la salud constituye la esfera que mayor dificultad experimenta.

Gráfico 25. Contribución de cada dimensión al IPM. Países seleccionados. América Latina y el Caribe 2016

A su vez, la reducción de la pobreza multidimensional a través del tiempo fue mayor en las áreas urbanas. Este comportamiento, aunque positivo, tiende a ampliar aún más la diferenciación entre estas zonas geográficas.

En los países que experimentaron las mayores disminuciones de pobreza a nivel nacional (Bolivia y República Dominicana), se evidencia una mayor reducción de la pobreza en las zonas urbanas que en las rurales. En el caso específico de Bolivia, la reducción en las zonas urbanas casi que se duplicó en términos relativos. Las excepciones del caso son Colombia y Perú, quienes muestran una mayor contracción de la pobreza en zonas rurales. Mientras que el total de reducciones para las áreas urbanas en los países analizados fue de 70,8%, en las zonas rurales su comportamiento varió en 52,4%.

En síntesis y como patrón generalizable puede situarse que la pobreza multidimensional –concretadas en una mayor incidencia e intensidad- es mayor en zonas rurales que en zonas urbanas. Al mismo tiempo, la brecha urbano-rural se ha ido agudizando a través del tiempo; lo que es expresión de las diferencias históricas, culturales, socioeconómicas que complejizan el análisis y el combate de la pobreza.

Son importantes las innovaciones producidas en la conceptualización y medición de la pobreza y el progreso multidimensional por la capacidad de estas herramientas para modificar enfoques de las políticas y para construir una nueva agenda de políticas públicas. Sin embargo, no podemos perder de vista el hecho, de que la construcción de las nuevas agendas de políticas públicas en la región para que se conviertan en medios para la transformación de las economías debe ser interpretada políticamente.

No es posible transformar las agendas sin modificar la distribución del poder global y que realmente se aprovechen las oportunidades reales para cambiar el actual paradigma de desarrollo, no es suficiente que los gobiernos de la región adopten las agendas de políticas multidimensionales sin cambiar estructuras de poder. Porque el desplazamiento del poder de la esfera pública a la esfera privada ha traído consigo un cambio en la naturaleza del poder, que pone en riesgo las posibilidades de rendir cuentas, de exigir responsabilidades y, en definitiva, de reconocer, nombrar y, a fin de cuentas, derrocar las lógicas económicas y políticas que perpetúan la pobreza y la desigualdad.

Referencias

Alkire, S. & Foster, J. (2007). *Recuento y medición multidimensional de la pobreza*.

----- (2011). *The Missing Dimensions of Poverty Data*.

Alkire, S. y Sumner, A. (2013). *Multidimensional Poverty and the Post-2015 MDGs*. Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), febrero.

Banco Mundial (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*.

----- (1996). *Informe sobre el Desarrollo Mundial, BM*

----- (2015). *Bases de Datos del Banco Mundial, BM*.

----- (2016). *Global Monitoring Report, BM*.

Boltvinik, J. (1990). *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*.

Boltvinik, J. (2003). Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada. *Papeles de Población*, pp. 9-25.

Carrasco, S., Martínez, J., & Vial, C. (1997). *Población y necesidades básicas en Chile: Un acercamiento sociodemográfico al período 1982-1994*, Santiago de Chile.

CEPAL. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. CEPAL.

----- (2000). *Medición de la condición de vida*. Santiago de Chile: CEPAL.

----- (2001). *El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. CEPAL.

----- (2002). *Pobreza: Definición, determinantes y programas para su erradicación*. La Plata: CEPAL.

----- (2010). *Indicadores para la medición de la pobreza*.

----- (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL/PNUD. (1989). *Ecuador: Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas*. CEPAL/PNUD.
- CONEVAL. (2010). *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México 1990-2010*.
- (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México.
- D. Mukherjee, S. (1999). *Measures of deprivation and their meaning in terms of social satisfaction*.
- Denis, A., Gallegos, F., & Sanhuenza, F. (2010). *Medición de Pobreza Multidimensional en Chile*. Universidad Alberto Hurtado: Observatorio Social.
- DNP. (2016). *Estrategias para la reducción de la pobreza y la construcción de la equidad. El caso de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Durán, J. (2015). *Construcción de una medida multidimensional de pobreza para el Salvador*. Santiago de Chile.
- Estivill, J. (2003). *Panorama de lucha contra la exclusión social: conceptos y estrategias*.
- FAO. (2015). *Perfil Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Ferez, J. C. (1997). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. *CEPAL*, 26.
- Ferullo, H. (2006). *El concepto de pobreza en Amartya Sen*.
- Foster. (2012). *Informe sobre la medición multidimensional de la pobreza*.
- Foster, J., & Sen, A. (1997). *On economic inequality after a quarter century*. Oxford: Clarendon Press.
- Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984). *A Class of Decomposable Poverty Measures*. Department of Economics, Cornell University: Working Paper.
- Gambi, M. O. (2001). *Pobreza: conceptos y medidas*.
- George, V. (1988). *Wealth, poverty and starvation*.
- George, V., & Lawson, R. (1980). *Poverty, inequality in common market countries*.
- Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2016.
- Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso.
- Zavaleta, D. (2016). ¿Cuáles son las dimensiones y los indicadores más usados por los países en sus IPM nacionales?, Red de Pobreza Multidimensional.

9

Salud y desarrollo en el mundo: metas y proyecciones

Lic. Kenny Díaz
Especialista del CIEM

Resumen

Si bien el mundo de hoy ha alcanzado un desarrollo como nunca antes en el campo de la salud y ha sido posible salvar la vida de millones de personas en todo el orbe, lo cierto es que estos avances no han llegado a todos los que lo han necesitado. Durante años, millones de personas se han visto privadas de los novedosos avances en este campo, por múltiples razones. En este artículo se recogen una serie de datos que muestran los resultados alcanzados en el período de los ODM, las proyecciones contempladas, en materia de salud, en los ODS, así como algunos de los principales obstáculos que deben ser superados para alcanzar el objetivo aún pendiente y declarado en Alma-Ata en 1978 de “Salud para todos”.

Palabras clave: salud, desarrollo sostenible, objetivos de desarrollo del milenio, objetivos de desarrollo sostenible, acceso, cobertura, derecho universal a la salud, tendencias, desafíos.

Abstract

While the world today has achieved a development like never before in the field of health and it has been possible to save the lives of millions of people around the world, the truth is that these advances have not reached all who have needy. Over the years, millions of people have been deprived of new developments in this field, for many reasons. This article contains a set of data showing the results achieved in the MDGs period, the health projections in the SDGs, as well as some of the main obstacles that must be overcome in order to reach the objective still pending and declared in Alma-Ata in 1978 of “Health for everyone”.

Key Words: health, sustainable development, millennium development goals, sustainable development goals, access, coverage, universal right to health, trends, challenges.

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y la asistencia médica ... tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por causas ajenas a su voluntad”.

“La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales...”

Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948).

Introducción

El derecho universal a la salud constituye un derecho humano imprescindible e insustituible. Con el trabajo realizado durante las últimas décadas por muchos profesionales el campo de la salud, muchos han sido los avances científicos y grandes los resultados que el mundo ha podido percibir. Claro está que si bien estos logros han llegado a muchos, nunca han llegado a todos los necesitados. No resulta nuevo que la pretensión de alcanzar un desarrollo sostenible tiene que ir necesariamente a la par de la inclusión, equidad y justicia social, y con ellos la garantía al acceso y cobertura en materia de salud para todos en el planeta.

Sin espacio a duda, el mundo de hoy enfrenta grandes retos para alcanzar un planeta mejor, y el campo de la salud no es la excepción por lo que se deberán vencer en el presente un conjunto de obstáculos para tener un mejor futuro. Actualmente, y a pesar de los innegables frutos de la ciencia, existe un mundo con altas cifras de mortalidad por disímiles causas que, en su mayoría, pueden ser evitadas, millones de personas carecen de acceso a tratamientos y medicamentos que necesitan y otros tantos sufren graves problemas económicos al hacer frente a pagos de sus bolsillos por servicios de salud. Para afrontar estos desafíos es preciso el compromiso y acciones de actores políticos, gobiernos, instituciones nacionales e internacionales y compartir una gran voluntad política para resolver cuestiones esenciales que hoy marginan y afectan a millones de personas en el mundo. Está demostrado que no basta con la buena intención de algunos países o grupos de personas, se requiere un trabajo profundo y que involucre a todas las partes y que se trabaje en aras del bien para todos.

Con la llegada del año 2000 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el mundo se vio convocado a orientarse hacia el cumplimiento de estos. Tres de estos objetivos estaban dirigidos directamente a revertir problemáticas de salud existentes en el planeta y que afectaban a millones de personas en diversas regiones del globo pero fundamentalmente a países subdesarrollados. Una vez concluido el periodo de los ODM, si bien se habían alcanzado resultados favorables en las metas vinculadas a la salud, lo cierto es que no se alcanzaron las metas propuestas a escala global y las deferencias entre regiones y países también se hicieron notar en este sentido, por lo que el tema de la salud fue en los ODM un asunto pendiente. Con la llegada de los Objetivos de Desarrollo

Sostenible (ODS), la salud vuelve a tomar un valor innegable, reflejado de forma directa en uno de los 17 objetivos planteados. En esta ocasión se retomaron las metas no logradas en los objetivos anteriores y se consideraron otras problemáticas de salud que aquejan tanto al mundo desarrollado como subdesarrollado.

Desde 1946 se comenzaron a dar pasos para formar un organismo internacional encargado exclusivamente de la salud, pues las desigualdades, la pobreza y la precaria situación socioeconómica, resultante de la 2ª Guerra Mundial en algunos países, habían dibujado un panorama muy sombrío en todo el mundo en materia de salud humana y ponía en riesgo otras regiones o países con mejor situación. No es hasta el 7 de abril de 1948 que entra en vigor la constitución de la Organización Mundial de la Salud, posteriormente declarándose esa fecha como el Día Internacional de la Salud. Dicha organización realiza cada año una Asamblea General, en la cual se discuten diversas temáticas de la salud global. Desde sus inicios ha llevado a cabo un importante número de programas y campañas sobre las diferentes problemáticas que han venido afectando a muchas personas en el mundo. Esta organización se ha encargado de contrarrestar, en gran medida, los desafortunados resultados provocados por el diseño y aplicación de políticas por parte de gobiernos, grandes empresas, instituciones, etc. y que han arrastrado a millones de personas a la pobreza, desigualdades sociales y numerosas precariedades, comprometiéndoles la supervivencia y la salud en general.

A lo largo de los últimos años, se han venido dando una serie de reuniones y eventos de alto nivel para abordar problemáticas de salud que han marcado un referente importante en el campo de la política y la salud. La Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud realizada en Alma-Ata en 1978, trazó el objetivo histórico de “Salud para todos”, y ha sido un referente hasta nuestros días. Posteriormente en el año 1986 tuvo lugar en Canadá la 1ª Conferencia Internacional de Promoción de Salud, donde volvió a resonar Alma-Ata y en esta ocasión el objetivo fue “*Salud para todos para el 2000*”. Durante la década de los noventa se continuaron dando encuentros periódicos de este tipo en diferentes ciudades del orbe con aspiración semejantes y donde los más necesitados depositaron sus esperanzas. Si bien se han alcanzado logros sin precedentes en la historia de la salud humana, lo cierto es que ha quedado mucho por comprometer y hacer y hasta el momento el objetivo propuesto por primera vez en Alma-Ata y retomado a lo largo de los últimos años queda sin alcanzar y sigue siendo una aspiración y una necesidad para millones de personas en todo el mundo.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015): aspiraciones frustradas

Para el año 1990, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años era de 90 por cada 1000 nacidos vivos. África Subsahariana y Asia Meridional poseían las cifras más altas en este sentido, 179 y 126 por cada 1000 nacidos vivos, respectivamente. En el año 2000, se reportaron un total de 853000 casos de sarampión, de los cuales morían 544200 personas en el mundo, principalmente niños menores de 5 años. La mortalidad materna en el año 1990 era de 380

por cada 100000 nacidos vivos. Cabe destacar que este indicador no se comportaba de igual forma en todas las regiones y países, pues en los países desarrollados esta cifra era de 26, mientras que en los subdesarrollados alcanzaba los 430 por cada 100000 nacidos vivos. África Subsahariana ha sido la región que más alta cifra ha tenido en este indicador y para el año 2000 la mortalidad materna en esta región, cobraba la vida de 830 mujeres. Asia Meridional y Oceanía también tenían altas cifras, siendo estas tres las regiones más golpeadas por este fenómeno. La gran mayoría de estas muertes pudieron ser evitadas, a través de atención médica adecuada y con recursos suficientes y de calidad pero lamentablemente son recursos a los que no todos han tenido acceso (Naciones Unidas, 2015).

El acceso universal a la salud reproductiva resulta un tema crucial. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), se requieren, al menos de 4 visitas de atención prenatal para asegurar el bienestar de la madre y su hijo. En 1990, en los países subdesarrollados solamente el 35 % de las mujeres embarazadas fueron atendidas por cuatro o más visitas. A escala regional, la cifra más baja estuvo en Asia Meridional, donde fueron atendidas el 23% de las embarazadas, seguida por Asia Sudoriental (45%) y África Subsahariana (47%).

Con respecto al uso de anticonceptivo, en 1990 en todo el mundo, el 55% de las mujeres casadas o con relación de pareja estaban usando alguno de estos. África Subsahariana y Oceanía fueron las regiones con el menor porcentaje, 13% y 29% respectivamente (Naciones Unidas, 2015). Las enfermedades transmisibles como el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, han golpeado fuerte en muchos países. En el año 2000, la cantidad de personas que fueron diagnosticadas con VIH, ascendió a 3.5 millones en el planeta. África Subsahariana ha resultado ser la región más afectada, pues ese mismo año reportó 2.3 millones de nuevos casos, representando el 65,7 % del total global. En consonancia con este dato, en el año 2000, la región reportó la muerte de 1.2 millones de personas por causas relacionadas con el SIDA, cifra que también fue la más elevada de todas las regiones del planeta (ONUSIDA, 2015). A inicios del presente milenio en todo el mundo, la tasa de incidencia del paludismo fue de 147 por cada 1.000 personas en riesgo, mientras que la tasa de mortalidad por esta enfermedad, fue de 48 por cada 100000 personas en riesgo.

La situación de salud que se padecía para ese entonces, y que afectaba notablemente a los países más pobres y subdesarrollados, fue consecuencia directa del diseño y aplicación de estrategias políticas y socioeconómicas, por parte de gobiernos, intereses privados, líderes e instituciones que durante muchos años generaron grandes desigualdades y arrastraron a millones de personas por los senderos de la pobreza, el analfabetismo y la exclusión.

Tras la Declaración del Milenio, los líderes del mundo se comprometieron a luchar contra los flagelos que ya muchos padecían, dando lugar a los 8 objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y 18 metas, las cuales debían cumplirse para el año 2015. Tres de estos objetivos (objetivos 4, 5 y 6) se referían, directamente, a problemáticas de salud que golpeaban fuertemente al mundo para ese entonces, especialmente en las regiones y países más pobres

y subdesarrollados. Cabe destacar que no solo estos objetivos tributaban a alcanzar mejores niveles de salud pues, si duda, la erradicación del hambre y la pobreza, el acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, entre otros, también son cruciales en materia de salud humana.

Si bien el tema de la salud estuvo reflejado en estos objetivos, lo cierto es que muchas otras problemáticas quedaron fuera de estos, tales como la salud mental, las enfermedades crónicas no transmisibles, escases del personal de salud y migración de estos profesionales, acceso a medicamentos y tecnología, riesgo financiero, investigación y desarrollo en salud, financiamiento para el desarrollo en salud, etc. por solo mencionar algunos. Una vez concluido el periodo de los ODM, el mundo experimentó cambios, en algunos casos significativos y en otros muy discretos, aunque estos cambios no fueron igual para todas las regiones y países en todo el orbe como es de suponer.

La Tasa de Mortalidad en niños menores de 5 años a nivel global, disminuyó considerablemente desde 1990, pasando a ser de 43 por cada 1000 nacidos vivos para 2015 (lo que significa 5.9 millones de niños fallecidos para ese año). La reducción de este indicador fue de 44 % con respecto a la cifra mundial del año 2000. Las regiones que más disminuyeron esta tasa fueron Asia Oriental (78 %), América Latina y el Caribe (69 %), África Septentrional (67 %) y Asia Occidental (65 %). Otras regiones como África Subsahariana y Oceanía solo alcanzaron 52 % y 31 % en la reducción de esta tasa, respectivamente. En 2015, la tasa de mortalidad neonatal a nivel mundial fue de 19 por cada 1000 niños nacidos vivos, lo que representó una disminución de un 37% con respecto al año 2000. Las cifras más altas están en las regiones de Asia central, Asia Meridional, y África subsahariana. Con respecto a la Tasa de Mortalidad Materna, se aspiraba a que disminuyera en $\frac{3}{4}$ partes (75 %) para 2015. Para ese año, las muertes maternas descendieron de 385 a 216 por cada 100000 nacidos vivos a nivel mundial. Esto significó una reducción de cerca del 44% en relación con el año 1990 y una reducción del 37 % con respecto al año 2000, meta que tampoco se cumplió como se aspiraba. Según estimaciones realizadas, en 2015 alrededor de 303000 mujeres murieron debido a complicaciones durante el embarazo y el parto, cerca del 99 % de estas muertes ocurrieron en países subdesarrollados. La región que mayor disminución alcanzó fue Asia Oriental (72 %). África Subsahariana y Oceanía, son las regiones con las mayores tasas de mortalidad materna. Vale destacar que al interior de estas regiones existen diferencias notables (OMS, 2015; Naciones Unidas, 2017).

En 2014, en los países subdesarrollados solo el 52% de las mujeres embarazadas, fueron atendidas por personal de salud capacitado y recibieron más de 4 visitas prenatales. América Latina y el Caribe, África Septentrional y Asia Sudoriental, fueron las regiones que más avanzaron en este sentido, quedando a la cola las regiones de África Subsahariana y Asia Meridional, donde solo el 49 % y 36% de las mujeres embarazadas, respectivamente, fueron atendidas por el personal capacitado y recibieron las visitas necesarias.

Para el año 2015 en todo el mundo, la cantidad de mujeres casadas o con relación de pareja que estaban usando algún tipo de anticonceptivo aumentó

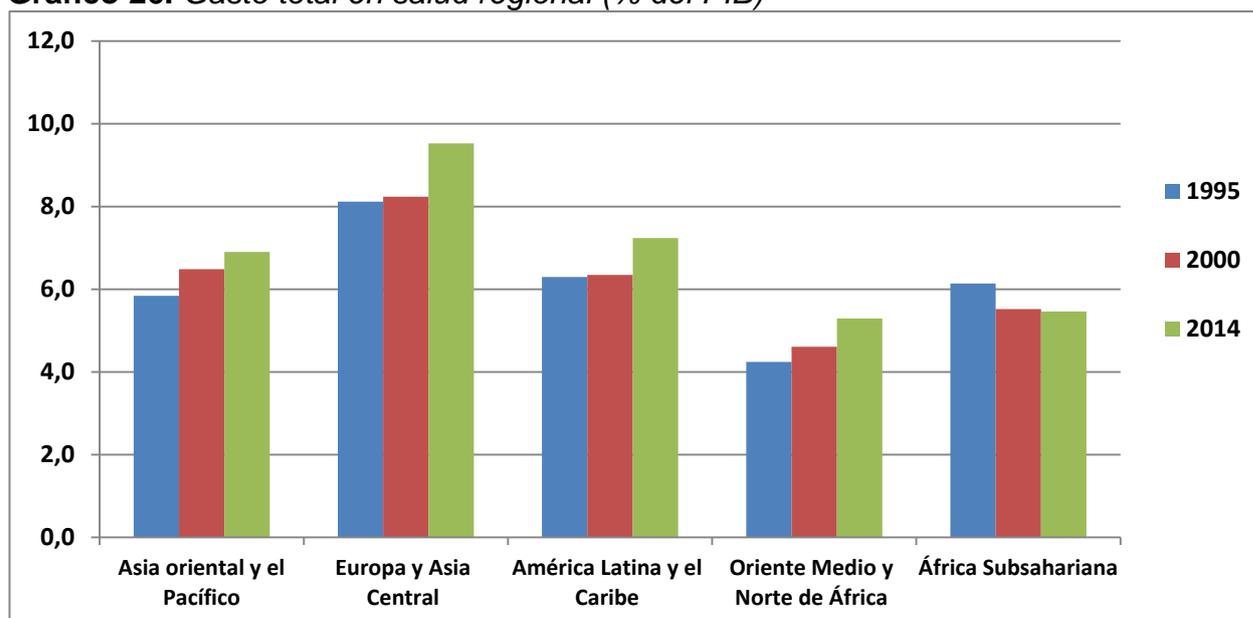
ligeramente, pasando del 55 % a 64%. Según estimaciones, en 2017 alrededor del 78% de las adolescentes y mujeres en edad reproductiva han satisfecho sus necesidades de planificación familiar a través de métodos anticonceptivos modernos. Es importante destacar que este cálculo global enmascara amplias disparidades entre regiones y países, por lo que se requieren análisis más profundos. Las regiones donde existen mayores cantidades de mujeres en etapa fértil usando algún tipo de anticonceptivo son: Asia oriental (83 %), Europa y América del norte (81), América Latina y el Caribe (73 %), África Sudoriental (64 %) y África Septentrional (61%). En contraste, África Subsahariana y Oceanía son las regiones más rezagadas con tan solo el 28 % y 39 %, respectivamente. Cabe señalar que Australia y Nueva Zelandia, se distancian significativamente de esta cifra regional y para el 2017 entre ambas naciones la cifra es de 84,1 %. África Subsahariana y América Latina y el Caribe, son las regiones donde existen mayores cantidades de casos de embarazos adolescentes. Con respecto a las enfermedades transmisibles como el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, los resultados también han sido favorables. Para el 2015 y con respecto al año 2000, las nuevas infecciones de VIH, ha disminuido un 35 % en todo el mundo. Se ha reducido en un 42 % las muertes relacionadas con el SIDA, respecto al año 2004. El acceso al tratamiento antirretrovírico ha aumentado considerablemente, aunque a mí consideración muy insuficiente todavía, teniendo en cuenta que se calcula que hay más de 36 millones de personas padeciendo esta enfermedad y tan solo 15.8 millones tienen acceso al tratamiento requerido (OMS, 2015; Naciones Unidas, 2017). Tendencias favorables también se han podido percibir en cuanto a la lucha contra el paludismo y la tuberculosis, aunque se continúa necesitando más esfuerzo y voluntad para frenar estos padecimientos y lograr el acceso a los servicios de salud de todos los que lo necesitan.

El siguiente gráfico¹, refleja el gasto total en salud de forma regional, tomando como referencia los años 1995, 2000 y 2014. Estas cifras regionales enmascaran brechas y diferencias sustanciales entre países, requiriendo otro tipo de análisis pero este aspecto no le quita utilidad y validez a las estadísticas regionales que se pueden observar.

Al hablar de “gasto total” en salud, se refiere al gasto tanto público como privado en salud. Abarca la prestación de servicios de salud (preventivos y curativos), las actividades de planificación familiar, actividades de nutrición y la asistencia de emergencias designadas para la salud y no incluye el suministro de agua ni de servicios sanitarios.

En el gráfico 1 se puede apreciar que la región de África Subsahariana fue la única región- según los años tomados como referencia- donde el gasto total en salud disminuyó para el año 2000 con respecto a la cifra del año 1995, y en 2014 la cifra fue la misma que la del año 2000. A esto se suma que es una de las dos regiones que menos porcentaje del PIB ha destinado a gastos en salud, solamente superada por la región de Oriente Medio y África del Nort.

Gráfico 26. Gasto total en salud regional (% del PIB)



Fuente: Elaboración del autor, según base de datos de la OMS 2017.

Si tenemos en cuenta lo antes reflejado en este artículo, resulta verdaderamente preocupante que a pesar de que estas regiones tienen una compleja situación de salud y millones de personas enferman anualmente; no tienen acceso a los servicios que necesitan; emergen nuevos brotes epidémicos que afectan a miles de personas; las tasas de mortalidad resultan aún hoy muy elevadas y sin embargo no se invierte en salud como se requiere, lo que hace más compleja la situación de estos países, resultando un lastre para su desarrollo y requiriendo de ayuda externa. En el resto de las regiones la tendencia de este indicador ha ido al aumento. No obstante, hay que señalar que son muy discretos e insuficientes en relación con las necesidades existentes y aunque se logren aumentos en el gasto en salud, esto no significa necesariamente que hayan mejorías de la salud en toda la población en general.

En resumen, las problemáticas de salud que se contemplaron en los ODM (objetivos 4, 5 y 6), no fueron resueltas ni alcanzadas las metas como se pretendió. Si bien, se realizaron progresos y se dieron algunas tendencias favorables, lo cierto es que fue insuficiente y se percibieron grandes disparidades entre regiones y países, quedando así los temas de la salud como un asunto pendiente para la próxima agenda luego de 2015.

La Salud en la Agenda Post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): costos, estimaciones y esperanzas

En septiembre de 2015, fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (193 Estados Miembros), la Agenda para el Desarrollo Sostenible, la cual servirá de guía para el trabajo en los próximos 15 años. La misma fue elaborada teniendo en cuenta los resultados de otras reuniones mundiales celebradas ese mismo año, como el Marco Mundial de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba, así como una serie de encuentros con este fin llevadas a cabo

desde unos años antes. Esta nueva Agenda se gesta, aprueba y se implementará en un periodo de crisis económica aguda a escala internacional, conflictos armados cada vez más crecientes, agudización de problemáticas sociales, crisis políticas en diversos países y regiones, etc. lo que significa, sin duda alguna, un gran reto para su futuro cumplimiento y pone en grave riesgo el alcance de los objetivos y metas trazadas. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en materia de salud, difieren de los ODM en varios aspectos. Es importante señalar que el contexto actual no es el mismo de cuando se elaboraron los ODM (incluido el contexto político). La situación epidemiológica global también se ha modificado con respecto a 15 años atrás y hoy las problemáticas de salud existentes, no solo afectan a los países más pobres y subdesarrollados. Para este siglo que apenas comienza, el aumento de la obesidad, las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT), las adicciones y el suicidio, son realidades que afectan grandemente a los países desarrollados y que ponen en peligro su crecimiento y desarrollo. Otra diferencia importante de la nueva agenda, es la amplitud de esta en temáticas de la salud con respecto a lo contemplado en los ODM. Los nacientes ODS, abarcan las dimensiones económica, ambiental y social del desarrollo al cual se aspira y enfatiza en que todos vayan a la par sin que nadie quede detrás y reconoce que la salud y sus determinantes son parte indisoluble del anhelado desarrollo sostenible.

En esta ocasión algunos pensaron que la salud había salido perdiendo porque de tres objetivos, que en los ODM se referían a problemáticas de salud, en esta nueva agenda quedó solo en uno pero lo cierto es que no es así, pues este objetivo no solo retoma lo que quedó pendiente en los ODM y lo hace mucho más ambicioso, sino abarca otros aspectos no contemplados anteriormente como la mortalidad por enfermedades no transmisibles, por accidentes de tránsito, por productos químicos y contaminación, el acceso y cobertura universal a la salud, el control de tabaco y uso de sustancias adictivas, I+D, financiamiento, capacitación y retención del personal de salud, etc.

Además de esto, y como es de suponer, la salud se beneficia de los logros de los demás objetivos y muchas de sus metas y se reconoce que sin salud, muchos de estos objetivos no se podrán alcanzar. En este sentido, no pocos son los objetivos y metas dentro de los ODS que tributan a lograr mejores niveles de salud. Poner fin al hambre y a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, son objetivos que forman parte de esta agenda y que realzan el valor de la salud para el desarrollo sostenible al que se aspira (WHO, 2015).

A mi consideración, algunas debilidades de esta agenda en materia de salud pueden ser apreciadas. No se cuenta con una meta definida específicamente para la cobertura de inmunización, lo cual es esencial y requiere claridad y objetividad. Tampoco toma en cuenta la resistencia a los antimicrobianos, tema de gran vigencia e importancia en el contexto actual y lo referente a la salud mental está contenido solamente en una meta y sin precisiones concretas. Ahora solo resta que todas las partes trabajen duro, con mucha voluntad política y vocación humanista para alcanzar las metas propuestas, enfrentando los muchos retos que hoy existen en el mundo en materia de salud humana.

Un estudio pionero publicado en la revista *The Lancet Global Health* (Stenberg *et al.*, 2017), se aportan un conjunto de aspectos de notable interés para el tema de la salud en el mundo y los ODS. Por un lado, se plantea que ampliando progresivamente los servicios sanitarios con el fin de alcanzar las metas sanitarias de los ODS en 67 países de ingresos medianos y bajos, se evitarían cerca de 97 millones de muertes prematuras en el mundo y en algunos países se prolongaría la esperanza de vida en unos 8,4 años para el año 2030. Además, se hace referencia a la factura sanitaria de los ODS, identificándose dos escenarios diferentes – teniendo en cuenta no solamente las metas del objetivo 3 sino otras contenidas en otros objetivos y cuyo logro tributan a la salud-. En ambos escenarios los sistemas sanitarios representan el 75% del costo total y la otra parte se destina a medicamentos, vacunas, jeringas, así como para actividades como la formación, divulgación, las campañas sanitarias dirigidas a comunidades vulnerables, etc.

En el escenario más ambicioso, el logro de las metas sanitarias requeriría realizar nuevas inversiones de cuantía creciente, desde los US\$ 134 000 millones anuales iniciales hasta US\$ 371 000 millones para 2030. Según plantea este estudio, el 85% de estos costos se pueden asumir con recursos internos, no obstante, 32 de los países más pobres sufrirán un déficit de financiación de US\$ 54 000 millones anuales, por lo que seguirán necesitando ayuda externa. En este mismo escenario se plantea aumentar el personal sanitario de manera considerable, sumando 23 millones de nuevos trabajadores y construir más de 415 000 nuevas instalaciones sanitarias.

Según el mencionado estudio, estas inversiones incrementarían la proporción del PIB correspondiente al gasto sanitario en los 67 países desde un promedio de 5,6% hasta un 7,5%. A nivel mundial, la proporción del PIB correspondiente al gasto sanitario es, en promedio, del 9,9% para el año 2014. En el otro escenario previsto, se requerirá aumentar las inversiones desde los US\$ 104 000 millones anuales iniciales hasta US\$ 274 000 millones cada año en 2030, lo que evitaría cerca de 71 millones de muertes prematuras y aumentarían la proporción del PIB correspondiente al gasto sanitario en un promedio de un 6,5%. A su vez, se sumarían más de 14 millones de nuevos trabajadores sanitarios y se construirían cerca de 378 000 nuevas instalaciones sanitarias (Stenberg *et al.*, 2017).

Este es solo un estudio de muchos que se podrán hacer en los próximos años pero resulta un referente importante. Se necesitarán estudios aún más profundos que orienten a los gobiernos, actores políticos, etc. y que dibujen con

claridad, los caminos más adecuados a seguir para alcanzar los objetivos y sus metas. Teniendo en cuenta la historia de los ODM, el contexto adverso actual y las rutas trazadas, surgen una serie de preguntas cuyas posibles respuestas pudieran no ser muy esperanzadoras. Según Naciones Unidas, alcanzar el objetivo mundial de menos de 70 muertes maternas por cada 100000 nacidos vivos para el 2030, requiere una tasa de reducción anual a nivel mundial de al menos 7.5%, más del doble de la tasa alcanzada entre los años 2000 y 2015. Naciones Unidas (2017). ¿Será capaz el mundo de hoy y en especial los países subdesarrollados de alcanzar estas ambiciosas pretensiones en materia de salud a pesar del contexto actual y los posibles futuros escenarios globales?, ¿será posible que todos los países avancen hacia el llamado desarrollo y este se haga sostenible en el tiempo? A criterio personal la posibilidad de lograrlo existe y debe ser contemplada, pero que se escoja el camino más adecuado y se ejecute adecuadamente estará por ver.

Algunos desafíos para la salud humana

El mundo de hoy, enfrenta no pocos desafíos en materia de salud humana. Los países subdesarrollados son los que más esfuerzos deben hacer para vencer los obstáculos existentes y alcanzar el acceso y cobertura en salud, no obstante, los países desarrollados tampoco escapan de retos en este sentido, a pesar de la superioridad económica, tecnológica y científica. Entre los tantos obstáculos que hoy existen en el sector de la salud en el mundo se encuentra: escasez de recursos humanos en el sector de la salud. Este resulta ser un gran problema al que se deben hacer frente en los próximos años. Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, para el año 2030, habrá que formar unos 40 millones de personas en todo el mundo para poder hacer frente a las necesidades de salud de la población, la mayoría en países de ingresos medianos y altos.

Este fenómeno se agudiza debido a la acelerada migración de los profesionales sanitarios y constituye un serio problema. Esta migración suele darse en dos direcciones. Un gran número de estos profesionales a nivel mundial, emigran de países subdesarrollados hacia países desarrollados en busca de mejoras salariales, condiciones laborales, opciones de superación, etc. En paralelo, otros se desplazan dentro de un mismo país, esencialmente de zonas rurales a urbanas, persiguiendo aspiraciones similares. Ambas tendencias agudizan las precariedades en países y grupos poblacionales más pobres, pero este problema es solo uno de tantos que pueden identificarse en la actualidad.

Los altos costos de los servicios y productos de salud trae como consecuencia que, anualmente, alrededor de 100 millones de personas se vean empujadas por debajo del umbral de la pobreza y cerca de 150 millones tengan graves problemas económicos por pagos de su bolsillo. La insuficiente inversión en el sector, en algunas regiones y países, resulta ser otro elemento que al combinarse con otras condiciones desfavorables-obstáculos o retos- tales como: las debilidades propias de los sistemas de salud, insuficiente financiación en investigación y desarrollo, desigual acceso a las medicinas y la

tecnología, pone a millones de personas en una situación muy vulnerable (WHO, 2015).

Superar las contradicciones entre derecho universal a la salud, derecho de la propiedad intelectual y el comercio, es otro gran reto en el cual es preciso aunar esfuerzos para lograr cambios realmente sustanciales que beneficien a todos y a los más necesitados. Otra problemática que es un gran desafío para la salud global es la “Resistencia a los Antimicrobianos”. En mayo de 2015, la Asamblea Mundial de la Salud aprobó el Plan de Acción Global al respecto y luego, en septiembre de 2016, el tema fue puesto sobre la mesa, una vez más, pero esta vez en una Reunión de Alto Nivel durante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Hay que destacar que esta fue la 4ª ocasión que se trataba un tema de salud en este tipo de asamblea, (anteriormente el VIH/SIDA, ECNT y el ébola), lo que es una señal de la urgencia en la búsqueda de soluciones y el peligro que este fenómeno significa para la salud humana.

No pocos son los desafíos que el mundo ha generado a lo largo de los últimos años y que deben ser eliminados si lo que se desea es desarrollo y sostenibilidad. En materia de salud, la superación de estas problemáticas adquiere una sensibilidad mayor. Urge a los países, instituciones internacionales, Organizaciones No Gubernamentales, gobiernos y otros actores, superar estos obstáculos y cumplir con el frustrado objetivo declarado en Alma-Ata de “Salud para todos”.

Conclusiones

Hasta nuestros días, se han logrado grandes avances en materia de salud y se han salvado millones de personas en el planeta pero esto no ha sido suficiente y no ha llegado a todos de igual manera. Hoy mueren millones de seres humanos en todo el mundo -entre ellos 5,9 millones de niños menores de 5 años- y la gran mayoría por causas evitables, otros tantos sufren diversos padecimientos y no cuentan con las atenciones necesarias. El acceso y la cobertura de salud todavía sigue siendo un tema pendiente en muchos países, los altos precios de los servicios y productos en esta esfera tan sensible para la vida excluyen a millones de seres humanos, privándolos de vivir una vida plena y saludable. La salud humana resulta un pilar imprescindible en el desarrollo sostenible al que se aspira alcanzar en los años futuros.

Las problemáticas de salud que hoy padece el mundo son diversas y no solo afectan a los países subdesarrollados. Las ECNT, la obesidad, la drogadicción, etc., tienen una alta incidencia en países desarrollados y esto también pone en riesgo el desarrollo alcanzado y un mejor futuro. Por tanto, todos los países deben trabajar en aras de la equidad y el derecho a la salud de cada uno de sus habitantes para eliminar las grandes brechas que en materia de salud existen en la realidad que vivimos. Para alcanzar estas metas y aspiraciones humanistas no son pocos los retos que se deben vencer pero será el único camino. Sin duda, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, representan una nueva oportunidad en el camino de continuar avanzando y alcanzar grandes logros en materia de salud humana.

Bibliografía consultada y referenciada

- Álvarez, A; Luis, I; Rodriguez, A; Bonet, M; Alegret, M; Romero, M; De vos, P; Van Der, P. (2010). Actualización conceptual sobre los determinantes de la salud desde la perspectiva cubana. *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología*. 48 (2).
- Cheesman, S. (s/f). Determinantes del proceso salud enfermedad. Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Médicas.
- IHME. (2015). Financing Global Health 2015. Recuperado de: healthdata.org/fg2015.
- Moiso, A. (s/f). Determinantes de la salud. Fundamentos de la Salud Pública. Chile.
- Naciones Unidas, CEPAL. (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe.
- Naciones Unidas. (2015). Informe 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio. New York.
- (2017). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles. Nueva York.
- OMS. (2015). Evolución de la mortalidad materna: 1990-2015. Ginebra, Suiza.
- (2016a). Personal y servicios de salud. Proyecto de estrategia mundial de recursos humanos para la salud: personal sanitario 2030.
- (2016b). La salud en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Informe de la secretaría. A6/15.
- (2017). En <http://www.who.int/es/>
- (s/f). La OMS en 60 años: cronología de los hitos de la salud pública.
- OPS. (s/f). Avances en Salud. Selección de resultados del plan estratégico de la OPS 2008-2013. Washington DC.
- Schmidt, H., Gostin, L., Emanuel, E. (2015). The Global Lancet.Viewpoint:Public health, universal health coverage, and Sustainable Development Goals: can they coexist? Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60244-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60244-6)
- Stenberg, K., Hassen, O., Torres Edejer, T., Bertram, M., Brindley, C., Meshreky, A., Rosen, J., Stover, J., Verboom, P., Sanders, R., Soucat, A. (2017). *RevistaThe Lancet Global Health*. Financing transformative health systems towards achievement of the health Sustainable Development Goals: a model for projected resource needs in 67 low-income and middle-income countries.Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30263-2](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30263-2)
- The Global Lancet.(2017).Comment: Financing health systems to achieve the health Sustainable Development Goals. Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30294-2](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30294-2)
- WHO. (2015). Health in 2015: from MDGs to SDGs. Recuperado de: www.who.int

10

Renovado interés de las instituciones financieras internacionales en la integración de América Latina y el Caribe

MSc. Guillermo L. Andrés Alpízar
Investigador del CIEM

Resumen

Este trabajo fue elaborado con el propósito de describir las más recientes propuestas en materia de integración regional que han lanzado las instituciones financieras internacionales. Para ello, se destina un apartado para el análisis del libro “Mejores vecinos: hacia una renovación de la integración económica en América Latina”, publicado por el Banco Mundial (BM), y del Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2016, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo el título “Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial”. Posteriormente se discuten las implicaciones para la integración regional que imponen las relaciones con Estados Unidos bajo la actual administración, así como la necesidad de avanzar en una agenda de integración diferente a la propuesta por el BM y el BID. Se culmina con unas breves reflexiones sobre los imperativos de la estrategia a seguir por las fuerzas progresistas en el contexto actual.

Palabras clave: América Latina y el Caribe; Integración; Banco Mundial; Banco Interamericano de Desarrollo; alternativas.

Abstract

This paper was prepared with the purpose of describing the most recent proposals on regional integration launched by international financial institutions. To this end, a section for the analysis of the book “Better neighbors: towards a renewal of economic integration in Latin America”, published by the World Bank (WB), and the Macroeconomic Report of Latin America and the Caribbean 2016, prepared by the Inter-American Development Bank (IDB) under the title “Routes to Growth in a New Trade World”. Subsequently are discussed the implications for regional integration imposed by relations with the United States under the current administration, as well as the need to advance in an integration agenda different from that proposed by the WB and the IDB. It culminates with brief reflections on the imperatives of the strategy to be followed by progressive forces in the current context.

Key words: Latin America and the Caribbean; Integration; World Bank; Inter-American Development Bank; alternatives.

I. Introducción

El ascenso de numerosos gobiernos contestatarios y de izquierda, empezando con el de Hugo Chávez en Venezuela, produjo una inflexión en el rumbo que hasta ese momento había seguido América Latina. La bonanza resultante de los elevados precios de los productos básicos en el mercado mundial, facilitó en la mayor parte de los países del área la implementación de programas sociales dirigidos a los sectores más necesitados. En sentido general, mejoraron los indicadores macroeconómicos de la región, y se logró un alto nivel de consenso en la esfera política.

Sin embargo, desde hace algunos años la situación comenzó a cambiar. Los desgastes propios del ejercicio del poder, la crisis económica derivada de un contexto internacional adverso y los ataques de las fuerzas reaccionarias, fueron capaces de revertir muchos de los avances alcanzados por los gobiernos progresistas. En los momentos actuales, el panorama ha cambiado en favor de la derecha, la cual por diversos medios -incluido el golpe de estado parlamentario- ha logrado acceder a la presidencia de países como Argentina o Brasil.

Con el arribo de estos gobiernos de clara vocación neoliberal, se han desatado profundas contradicciones -por ejemplo, la que llevó a la suspensión de Venezuela del MERCOSUR- poniendo en vilo el proyecto de unidad continental que permitió la conformación de esquemas como la CELAC o la UNASUR.

Es en este contexto que, de parte de las instituciones financieras internacionales (IFI) con sede en Washington, se ha renovado el interés en la integración económica de América Latina.

Como resultante, en la primera mitad de 2017 aparecieron dos documentos dirigidos al abordaje de la temática. De parte del Banco Mundial, en un trabajo firmado por cuatro empleados de esa institución, el libro *Mejores vecinos: hacia una renovación de la integración económica en América Latina*. El otro material fue preparado por el BID, e incorporado en el Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe (ALC) 2016 bajo el título *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*.

En términos políticos, no es casualidad que se escoja el momento para lanzar semejante propuesta. Con las fuerzas de izquierda asediadas, con una buena parte de ellas enfocadas en la lucha interna por retomar las posiciones de gobierno perdidas, se facilita el impulso de la agenda económica del capital. Lo que se pone sobre la mesa, es la construcción de un mundo donde las relaciones entre países se rijan por la lógica de la acumulación y no por su efecto sobre el bienestar de los pueblos.

Corresponde entonces en los siguientes apartados un análisis sobre el alcance en el contenido de ambos documentos, como vía para comprender la estrategia que desde Washington se dirige hacia América Latina. Ello será complementado con una reflexión sobre el nuevo marco de las relaciones con Estados Unidos bajo la Administración de Donald Trump, los elementos que

fundamentan la necesidad de la integración regional, y los imperativos de la estrategia a seguir por las fuerzas progresistas del continente en el contexto actual.

II. Contenido de las propuestas

a) Propuesta del BM

El texto del BM llama la atención desde su mismo título. Precisamente porque implica una exhortación a mejorar las relaciones en una región que durante la última década -salvo algunas excepciones- fue exponente de avances ejemplares en el relacionamiento de sus países. De ese trabajo mancomunado, surgió la UNASUR en el espacio geográfico sudamericano, así como la CELAC en el ámbito latinoamericano y caribeño.

No obstante, el cambio de gobierno en varios países condujo al deterioro de estas relaciones, lo cual ha impactado desfavorablemente en la dinámica de la integración regional. Dados los orígenes políticos de ese cambio, resulta cuando menos contradictorio encontrar una realidad determinada por choques en las ideologías y un informe sobre la integración enfocado exclusivamente en elementos económicos.

Sobre el contenido del mencionado libro, no se pretende su examen exhaustivo, sino profundizar en la esencia de las principales propuestas que se ocultan detrás de la jerga técnica del BM.

Para comenzar, según ese documento se pretende impulsar la integración a partir de su potencial para dinamizar el crecimiento económico. Con ello, de antemano se restringe una visión más amplia de la misma, y se pierde la perspectiva de la relación entre la integración y el desarrollo, este último concebido desde un enfoque integral y multidimensional, donde el crecimiento es solo un componente.

Esta propuesta del Banco Mundial (2017), estaría sustentada en un relanzamiento del regionalismo abierto (RA) considerando a este “como un primer paso hacia el objetivo de la integración global” (p. 2), aunque ya de antemano dicho enfoque ha sido objeto de numerosas críticas. Entre estas, Martínez (2007, p. 30), al hacer referencia a los términos utilizados, señalaba que “el regionalismo fue la reverencia a la vieja idea de la integración regional y lo abierto fue la aceptación del núcleo de política neoliberal” .

Volviendo al documento, sus propios autores precisaron las bases de la propuesta: “este estudio plantea una estrategia basada en cinco pilares: (1) reducir los aranceles (externos) de nación más favorecida (NMF), (2) profundizar la integración entre América del Sur, América Central y América del Norte, (3) armonizar las normas y procedimientos que regulan el intercambio de bienes, servicios y factores de producción, (4) incrementar los esfuerzos para que los elevados costos del comercio se reduzcan en ALC y (5) integrar los

mercados de trabajo y capitales en las Américas” (Banco Mundial, 2017, p. 2).⁵⁴

En resumen, estos “pilares” se pueden sintetizar en una propuesta que pretende hacer avanzar a la región por el sendero del libre comercio, bajo la promesa de que la reducción de aranceles traerá el anhelado crecimiento con estabilidad; la aplicación de los principios del liberalismo económico a otros mercados de factores (capital y trabajo) y la profundización de las relaciones centro-periferia, con énfasis en la dependencia frente a Estados Unidos.

El trabajo de fundamentar semejante mandato, es asumido desde dos vertientes del pensamiento económico. La primera de estas, de orientación neoclásica, sustenta su análisis a partir de las dotaciones de los factores de producción. La segunda, de inspiración evolutiva, se basa en el aprendizaje y la innovación.

No obstante, es interesante que los autores no hayan notado que este último enfoque surge precisamente a partir de la imposibilidad que tiene el marco de pensamiento neoclásico para explicar los flujos de comercio internacional, una vez que la realidad demuestra que los intercambios más intensos de bienes y servicios tienden a ocurrir entre los países desarrollados, donde la distribución de factores de producción como la tecnología o el capital tienden a distribuirse de forma más homogénea.

Por otra parte, significativo que no se realice un abordaje de la integración desde la perspectiva de las Cadenas Globales de Valor, con lo cual se pierde una parte de la capacidad explicativa de este texto. Al respecto, no se puede olvidar que en la actualidad el 80% del comercio internacional se realiza dentro de estas cadenas, o se encuentra relacionado con las mismas de una forma u otra (OECD, WTO y UNCTAD, 2013).

En ese sentido, pudiera inferirse que los elementos excluidos del análisis son tan o más importantes que los elementos incluidos. Por ejemplo, el propio BM declara que deja fuera del trabajo el análisis de la relación entre integración, pobreza y desigualdad. Con esa acción, se pasa por alto el abordaje de uno de los problemas más acuciantes de América Latina, la región más desigual del mundo (Bárcena y Byanyima (2016) y donde en estos momentos se pronostica un incremento en los niveles de pobreza e indigencia (CEPAL, 2016).⁵⁵

Para reforzar el enfoque economicista, también se declara que el estudio “no analiza las consecuencias y objetivos no económicos de la integración económica” (BM,p.3), como si los factores no económicos fueran excluibles de la dinámica económica en sí misma. En este punto, haría falta preguntar si

⁵⁴ En el esfuerzo de reflejar con mayor exactitud las ideas expuestas por el BM, para las citas textuales se ha utilizado el extenso Resumen Ejecutivo del trabajo, preparado en español por ese organismo.

⁵⁵ Al respecto, la CEPAL (2016), pronosticó que en 2015 la cantidad de pobres en América Latina se elevó a 175 millones de personas, mientras que los indigentes fueron 75 millones.

variables como el medio ambiente, la cultura o las relaciones de poder se pueden extraer de la vida real, tal como pretenden los redactores del texto.

Regresando al informe, allí el BM se empeña en señalar la importancia de los factores geográficos en la integración. Para ello, los autores asumen las ideas de un modelo económico denominado como “modelo gravitacional”, a partir del cual tratan de explicarse las relaciones comerciales en función del tamaño del PIB y la distancia entre los países.

En su esencia, el uso de un modelo de este tipo constituye un remiendo de la teoría neoclásica, altamente ineficaz a la hora de considerar las variables de espacio o distancia dentro de su cuerpo teórico. Pero más allá de la discusión en torno a los supuestos sobre los cuales se construye el modelo gravitacional (omisión de factores estructurales, desconocimiento de las trayectorias históricas, no atención de variables políticas, etc.), este termina convertido en una poderosa justificación para concluir que las economías latinoamericanas y caribeñas deben “gravitar” en torno a la órbita de los Estados Unidos.

La nefasta combinación entre el marco analítico seleccionado, grandes omisiones de información (siempre bajo los “supuestos” de la modelación económica) y un pulcro manejo estadístico, los llevan también a sacar algunas conclusiones apresuradas. Entre ellas, se considera que “La geografía combinada con el tamaño económico parecen ser los factores fundamentales que determinan los niveles de integración comercial relativamente bajos de LAC, tanto dentro de la propia región como con el resto del mundo” (p. 22-23). Con afirmaciones de este tipo, el BM ignora olímpicamente las interpretaciones de estos fenómenos que emanan del estudio de la estructura económica, base del pensamiento cepalino, o el efecto de las trayectorias históricas que sustentan el subdesarrollo, como fue expuesto en la Teoría de la Dependencia, por solo mencionar dos de las tradiciones analíticas con más prestigio en el pensamiento económico latinoamericano.

Pero allí no termina la trama que intenta arrastrar el pensamiento del lector por los senderos de la lógica del BM. Si se asumen los argumentos empleados en el documento, la superioridad científica y tecnológica de los Estados Unidos, frente al atraso relativo de las economías latinoamericanas no es una fuente de dependencia, sino un factor que en el marco de la integración “podría generar ganancias de eficiencia”, aclarando por supuesto que “si las teorías neoclásicas fuesen válidas” (BM, p. 14). Siguiendo ese mismo espíritu, se plantea que “las ganancias del comercio y, más en general, de la integración económica dependen crucialmente de cuánto difieran las economías en términos de sus dotaciones y tecnologías. Así, es de esperar que las ganancias sean mayores cuanto más difieran los socios comerciales” (BM, p. 12).

En este sentido, se trata de revisitar el viejo teorema Heckscher-Ohlin, aunque en el marco de una exhortación a retomar disciplinadamente el sendero del neoliberalismo en América Latina y el Caribe, aplicado en este caso a las relaciones comerciales entre los países del área.

Dejando entrever las desdichas inherentes a la integración regional, se aprestan a señalar los expertos que, “además de limitar las ganancias de

eficiencia predichas por los modelos de comercio neoclásicos, la similitud en las estructuras comerciales de los países de LAC, en especial de aquellos que son cercanos, también limita las perspectivas de que la integración regional genere estabilidad” (BM, p. 14). En otras palabras, se le pide al lector que crea que la integración entre países hermanados por la historia y la cultura afecta el potencial de la integración para generar estabilidad, por lo que finalmente se debe terminar buscando el abrigo de los vecinos países del Norte.

Con el segundo enfoque utilizado, el BM trata de resaltar el papel del conocimiento, el aprendizaje y la innovación, sustentando el análisis en una construcción teórica de corte evolutivo. Se subraya en el texto, “el papel de la integración económica como un vehículo para la difusión tecnológica y el aprendizaje. Por ejemplo, según estas teorías, los países podrían aprender del contenido tecnológico incorporado en los bienes que importan” (BM, p. 12). Así, llegan a afirmar que: “Si el conocimiento es totalmente transferible, las características de los socios de un país se vuelven irrelevantes porque los países pueden basarse en el stock de conocimientos del mundo. En este caso, el stock de conocimiento de un país se lo pueden apropiar los socios comerciales de dicho país, los socios de estos socios y así sucesivamente” (BM, p. 14).

Resulta contradictorio se postule el uso de una corriente de pensamiento económico como la evolutiva, y se termine regresando a los supuestos analíticos de otra, en este caso el pensamiento neoclásico. Para ello, el informe no toma en cuenta que el conocimiento tecnológico no es un bien libre, ni resulta fácil apropiárselo, sino todo lo contrario.⁵⁶

Adicionalmente, desde un punto de vista histórico, Estados Unidos ha presionado para fortalecer las normativas internacionales de protección de la propiedad intelectual, con la finalidad última de obstaculizar esas “derramas de conocimiento” que el documento del Banco Mundial se empeña en proclamar. De esa forma, no solamente se logró la adopción del ADPIC como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay, sino que a instancias de los negociadores estadounidenses se han firmado tratados de libre comercio con normas para la protección de la Propiedad Intelectual más estrictas, lo cual configura un escenario que Roffe (2008) llama “ADPIC Plus”. Entonces, ¿cómo esperar un beneficio real de la integración asimétrica con la gran potencia del Norte?

Para afianzar su retórica, el documento tampoco duda en señalar que “Los modelos de aprendizaje no brindan mucho más apoyo a la integración regional” (BM, p. 14). Al respecto, el BM no duda en señalar que dicha afirmación se sustenta en las conexiones reducidas de la región en materia de comercio internacional, y las bajas inversiones de América Latina en investigación y

⁵⁶ Por ejemplo (Foray 2004, p.4) describe el conocimiento como un bien económico, señalando que “mientras el costo de replicar la información no es más que el precio de hacer copias (es decir, casi nada, gracias a la tecnología moderna), reproducir el conocimiento es un proceso mucho más caro porque las capacidades cognitivas no son fáciles de articular explícitamente o transferir a otros” .

desarrollo (I+D). Sin embargo, ya desde mucho antes, Sagasti (1978, p.90) había mencionado que “con la posible excepción de Brasil, México y Argentina, muy pocos de los países de América Latina cuentan con los medios suficientes para desarrollar una amplia base de actividades científicas que sustente un esfuerzo por desarrollar tecnologías localmente, y que lleve a la efectiva incorporación de dichas tecnologías en los procesos productivos y sociales”.

Por esa razón, este autor considera que, “el desarrollo de una capacidad científica y tecnológica autónoma no es posible, para la mayoría de los países de América Latina, a menos que los esfuerzos para lograr tal capacidad tengan lugar en el marco de un esquema de cooperación o de integración” (Sagasti, 1978, p. 90).

En consecuencia, un proceso integracionista que se articule en función de la innovación y el aprendizaje a escala regional, pudiera ser altamente beneficioso, pues cada uno de los países del área tendrían la posibilidad de aportar experiencias, recursos y conocimientos locales, en función de las características y potencialidades de sus sistemas nacionales de innovación.

Otra de las líneas argumentativas desarrolladas, por el BM tiene que ver con el aumento en la movilidad de la fuerza de trabajo. “Así, la expansión de la base de talentos para los empleadores y de las opciones de empleo para los trabajadores podría facilitar la calidad del ajuste entre los trabajadores y los puestos de trabajo y aumentar la eficiencia en la asignación de los trabajadores entre países” (p. 16).

Esta propuesta del BM, aunque se haga como parte de un reclamo para “renovar” el regionalismo abierto, en esencia responde a las viejas exigencias del capital para el nivel de explotación a la fuerza de trabajo. Aún más, oculta los potenciales efectos polarizadores -e inclusive desintegradores- de este exigido *laissez passer* que se pide para los trabajadores.

El mecanismo que opera en estos casos es bastante simple. Las zonas (o países) con mayor nivel de desarrollo relativo, son más atractivos para la fuerza de trabajo (en especial los científicos). Con el aumento de la movilidad se incrementa la oferta de fuerza de trabajo, lo cual permite precarizar las condiciones del empleo e impulsar el dinamismo de estas zonas más desarrolladas. En sentido contrario, las zonas (o países) con menor nivel de desarrollo relativo ven disminuir la cantidad de fuerza de trabajo disponible, y aunque localmente se pueda dar una menor presión sobre el empleo, también disminuyen los incentivos para mejorar las condiciones laborales, con disminución en los recursos redistribuidos hacia los trabajadores. La ganancia neta, en ambos casos, es para el capital en detrimento del trabajo.

Aunque tengan razón en señalar que “los flujos migratorios pueden impulsar el crecimiento al promover la transferencia de conocimientos entre fronteras”, no se menciona que sin el debido seguimiento y atención por parte de los Estados, ese movimiento tiene el potencial para convertir en “ganadores” a los países más avanzados, y en “perdedores” a los menos avanzados. Específicamente, la trayectoria histórica de los flujos de personal altamente calificado entre

países con desarrollo económico asimétrico es lo que tradicionalmente conocemos como “robo de cerebros”, término empleado en sus orígenes para describir estos movimientos de personal desde el Reino Unido hacia Estados Unidos (Brandi, 2006).⁵⁷ Aunque al interior de América Latina, no existan brechas de desarrollo tan grandes como entre esta y Estados Unidos, tampoco se pueden dejar de considerar los *gaps* científicos y tecnológicos propios de la región.⁵⁸

El otro mercado a ser “integrado” es el mercado de capitales. Con este, se propone más crédito y más capacidad de consumo para los hogares latinoamericanos y caribeños. Específicamente, dentro de la categoría de Inversión Extranjera Directa (IED), se promete “mejorar la competitividad de la economía nacional al traer nuevos productos y variedades nuevas de productos existentes, y también puede traer nuevos procesos y experiencia de gestión empresarial que pueden contagiarse a otras empresas” (BM, p. 28). No obstante, la propia literatura de la economía del aprendizaje y la innovación, de la cual los autores se dicen deudores intelectuales en este informe, desde hace muchos años no dudó en señalar que: “el hecho mismo de que la IED sea un transmisor tan eficaz de tecnología empaquetada basada en actividades innovadoras realizadas en países avanzados tiene serias implicaciones. Con pocas excepciones, la filial del país en desarrollo recibe los resultados de la innovación, no el proceso innovador en sí: no es eficiente para la empresa en cuestión invertir en la creación de habilidades y vínculos en una nueva ubicación. El afiliado, en consecuencia, desarrolla capacidades eficientes hasta cierto nivel, pero no más allá: en la literatura este proceso se llama el “truncamiento” de la transferencia de tecnología” (Lall, 1992, p. 179).

En correspondencia con este enfoque, Díaz y Roza (2015, p.24), aseveran que “las posibilidades de apropiación y dominio de la tecnología dependen de los esfuerzos y de los acervos de conocimientos locales” . Como resultante, el efecto de la integración de estos mercados de capitales sobre los flujos de IED, tiene mucho que ver con el marco de las políticas públicas que se apliquen (o que no se apliquen) y no asegura *per se* efectos beneficiosos para la economía.

Adicionalmente, la inversión del capital foráneo en la región tiene una larga tradición de empleo como instrumento de dominación, pero de esto, como era de esperar, nada dicen.

Sobre el apoyo que se da en el trabajo a la integración de las bolsas de valores (al respecto se menciona la iniciativa MILA o Mercado Integrado

⁵⁷ Como plantea Brandi (2006) “En 1963, la *Royal Society* definió ‘fuga de cerebros’ como el éxodo de científicos británicos hacia los EEUU, lo cual comprometía seriamente la economía británica, pero este término eventualmente pasó a ser de uso común para describir las emigraciones de académicos y profesionales de los países del Tercer Mundo” (p. 65).

⁵⁸ Por ejemplo, entre Brasil, México y Argentina se realiza aproximadamente el 91% de los gastos latinoamericanos y caribeños en investigación y desarrollo, dejando a una treintena de países con el 9% restante (RICYT, 2017).

Latinoamericano, impulsado por la Alianza del Pacífico), aunque se puedan obtener importantes beneficios, también es preciso alertar sobre los peligros derivados de la especulación financiera, o los potenciales efectos devastadores que tendría en la región el fomento de la “economía de casino”,⁵⁹ como intento de reproducir las formas de funcionamiento del capitalismo de los centros económicos altamente financiarizados.

Finalmente, a pesar de que este texto parece más enfocado en tecnicismos que en el análisis de los problemas concretos de la integración en América Latina, hay que aprovechar el llamado de atención sobre temas de gran importancia, como la necesidad de mejorar la infraestructura en América Latina y el Caribe (ALC), el desarrollo de esfuerzos de coordinación entre países frente a la IED o el imperativo de incrementar las relaciones comerciales entre los países de la región.

b) Propuesta del BID

Por su parte, la retórica que emplea el BID en su informe es más integral y sutil. Aunque de forma similar al otro texto emplea herramientas econométricas, como el modelo gravitacional, no duda en hacer referencia a temas tan relevantes como los antecedentes históricos de la integración latinoamericana o los efectos de esta sobre la desigualdad. En ese sentido, algunas de las ideas que allí expone el BID, por momentos parece que brindan una alternativa a las propuestas del BM, lo cual sería creíble y posible siempre y cuando se pase por alto el “pequeño detalle” de que el principal accionista de ambos es el gobierno de los Estados Unidos.⁶⁰

El abordaje del tema que aquí se analiza aparece en una sección nombrada “Integración regional: Pasado, Presente y Futuro”, la cual se encuentra compuesta por los capítulos 6, 7 y 8 del informe. Metodológicamente el primero de estos deviene un diagnóstico, el segundo contiene las propuestas del BID y el tercero recomendaciones de políticas para alcanzarlas. A continuación, se realiza una revisión de estos capítulos con mayor nivel de detalle.

El capítulo 6 es tajante desde el título: “Integración comercial: aprender las lecciones correctas”. Como escenario base allí se asume la renegociación del TLCAN y una agenda económica agresiva por parte de la Administración Trump, sin formular una crítica directa. El párrafo siguiente puede ser ilustrativo en cuanto a la sutileza del vocabulario empleado: “Los beneficios de una mayor integración en relación con el *statu quo* son todavía más evidentes en un escenario más extremo de fricciones comerciales, en el que es probable que las exportaciones de la región disminuyan en un promedio de al menos 13%, y en el que México y América Central sufrirían las mayores pérdidas” (BID, pp. 57-58).

⁵⁹ Al respecto véase en trabajo de Martínez, 2007.

⁶⁰ El gobierno de Estados Unidos controla aproximadamente 16% de los derechos de voto del BM y el 30% de las acciones del BID (Soberón, 2016).

Con la expresión “fricciones comerciales”, evitan mencionar directamente las implicaciones económicas que enfrentarán los países latinoamericanos como resultante de los cambios en la política comercial de los Estados Unidos. En este escenario, la respuesta que ofrece el BID es fortalecer la integración regional. Una propuesta loable, si no fuese por las características del tipo de integración que se propone, un asunto sobre el cual profundizaremos en este apartado.

Como parte del diagnóstico, el BID sigue repitiendo los argumentos de que los “mejores” resultados se derivan de la integración centro-periferia, o de la integración entre el “tiburón y las sardinas”, al decir de Martínez (2007). De esa forma, examinando la información empírica a través de un modelo gravitacional este organismo concluye que, “sólo los tratados Norte-Sur tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo en las exportaciones extrabloque (...). Ninguno de los grupos ACP⁶¹ parece haber provocado una desviación de comercio dañina (al menos no para el comercio como un todo), dado que el impacto promedio en las importaciones extrarregionales es a la vez positivo y significativo (un aumento de 29% y 17% para los ACP Norte-Sur y Sur-Sur, respectivamente). Los resultados para el comercio intrabloque sugieren un impacto positivo y estadísticamente significativo mayor para los tratados Norte-Sur (100%) pero un efecto mucho más pequeño para sus contrapartes Sur-Sur, que no son estadísticamente significativas de cero” (BID,p.67).

Aun sobre esta base, el BID continúa abogando en primera instancia por un tratado comercial enfocado en América Latina y el Caribe, para aprovechar los beneficios que pudieran derivarse de este. Para ello el siguiente capítulo presenta “soluciones para la integración regional” (BID, p. 69), exponiendo la propuesta central del BID. Según ese texto, “el objetivo último consistiría en crear un Acuerdo de Libre Comercio(TLC) en toda la región, que constituiría un mercado valorado en aproximadamente USD 5 billones, o aproximadamente el 7% del PIB global, con suficiente masa crítica para permitir que las empresas eficientes crecieran y desarrollaran cadenas de valor que aumenten significativamente la productividad” (BID, p. 71).

Desde esta perspectiva, se busca promover una plataforma de libre comercio a nivel regional que tenga como punto de partida los ACP vigentes.⁶² Esto implicaría la consolidación de un espacio dinámico que amplíe las escalas requeridas para la acumulación del capital, el cual en su forma de capital comercial tendría las mayores libertades dentro del ámbito latinoamericano y caribeño.

⁶¹ Acuerdos Comerciales Preferenciales.

⁶² Al respecto el BID precisa que: “Excluyendo aquellos acuerdos que cubren menos del 80% de los productos, actualmente hay 33 ACP entre países de ALC en vigor. Esta red de acuerdos abarca relaciones bilaterales que representan aproximadamente el 80% del valor actual del comercio intrarregional, del cual casi la mitad tiene lugar en el marco de los cuatro acuerdos principales (MCCA, MERCOSUR, Comunidad Andina y CARICOM)”, p. 70.

Para avanzar en este TLC, el documento relata una posible hoja de ruta. Según el BID, el primer paso “sería asegurarse de que todos los aspirantes a miembros se integren a través de ACP bilaterales o subregionales” (BID, p. 74). En un segundo momento se pasaría al “establecimiento del marco institucional para gestionar las negociaciones y, eventualmente, el LACFTA” (ídem). Por último, tocaría “abordar las negociaciones sobre el acceso al mercado, lo que abarcaría la eliminación de aranceles, las reglas de origen y las barreras no arancelarias (medidas sanitarias y fitosanitarias, y normas técnicas), además de disposiciones para la facilitación del comercio” (ibídem). Con estos pasos, el BID pretende, “llegar a preferencias de 100% (aranceles cero) para todos los productos y relaciones, en un plazo lo bastante breve para marcar una diferencia en el difícil contexto actual y evitar tener que pasar por diferentes ciclos políticos, pero no demasiado breve como para arriesgarse a costos de ajustes evitables”.

Como parte de la estrategia, se propone que los ACP vigentes en ALC converjan, promoviendo en primera instancia la “acumulación ampliada o diagonal” de sus reglas de origen (BID, p. 74).⁶³ Lo cual permitiría sentar las bases para en un segundo momento comenzar a armonizar dichas reglas, a partir de las negociaciones en el marco del TLC.

Sobre la gobernanza del esquema, se opina que este debe ser impulsado desde el más alto nivel político, pero luego de constituido descansaría finalmente en autoridades del ámbito comercial. La propuesta de clásico corte neoliberal, queda expuesta al enunciar los ejemplos a seguir pues, según el BID: “la estructura institucional debería ser mínima, imitando no sólo la Alianza del Pacífico sino también otras negociaciones exitosas de TLC, como el NAFTA, el CAFTA y, más recientemente, el TPP” (BID, 2017, p. 76). Para fundamentar dichas ideas, afirman que, “Si algo se puede aprender de más de medio siglo de integración, es que una arquitectura compleja como una unión aduanera con instituciones supranacionales debería evitarse. En su lugar, el

⁶³Comprender el concepto de acumulación ampliada inicia con el contenido de las “reglas de origen” (RoO, por sus siglas en inglés). Las RoO “son los criterios que establecen hasta qué punto los materiales o componentes importados de países no miembros pueden ser incorporados en un producto, de manera que éste pueda beneficiarse de un tratamiento libre de aranceles en el marco del acuerdo” (BID, 2017, p. 73). Sobre el término de acumulación ampliada, el propio BID (2017) explica que “Uno de los rasgos de casi todas las RoO es la capacidad de “acumular” insumos de otros miembros del acuerdo” (BID, p. 73). Para este caso, “En términos generales, los ACP no contemplan ninguna acumulación de insumos de países no miembros (la denominada acumulación ampliada o diagonal), aunque todos los miembros también tengan ACP con una tercera parte común. Sin embargo, esto está comenzando a cambiar, dado que mecanismos de este tipo han sido introducidos bajo diferentes formas en algunos acuerdos recientes, como los de Canadá con Colombia y con Perú y, de una forma limitada, en los acuerdos entre MERCOSUR y los países andinos” (ídem). En términos prácticos, la acumulación ampliada implicaría que “los insumos de una empresa brasileña que proceden de un miembro de la Alianza del Pacífico y posteriormente son incorporados en un producto exportado a Argentina, serían tratados como insumos de MERCOSUR y, por lo tanto no impedirían que el producto exportado disfrute plenamente de las preferencias de MERCOSUR” (BID, p. 74).

objetivo debería ser una zona de libre comercio básica (*plain vanilla*) que se centre en bienes y servicios. Más adelante, pueden contemplarse otros capítulos que versen sobre la propiedad intelectual, el trabajo o el medio ambiente, que se han vuelto muy populares en algunos ACP pero que no constituyen el principal objetivo” (BID, p. 74).

Se refieren así a un acuerdo concentrado en la esfera de la circulación, que en su base no tiene más contenido o propósito que no sea comerciar más entre los países de ALC, tomando como supuesto que la vía para lograrlo es eliminar la mayor cantidad posible de regulaciones. De paso, se vacía de sentido político el asunto, lo cual asegura la vía expedita para lograr los propósitos de esa institución.

Tomando el conjunto de la propuesta del BID se pueden señalar al menos cuatro limitaciones. En primer lugar, esta se realiza en un vacío político, sin oportunidad de ser debatido en los espacios formalizados de diálogo con los que ya cuenta ALC. En ese sentido, no se menciona en ningún momento el impulso a dicho tratado a través de la CELAC, esquema de concertación política donde tienen representación todos los países del área latinoamericana y caribeña, y ni siquiera se considera un papel a la UNASUR en el ámbito de las naciones sudamericanas. Desde ese punto de vista, los avances comerciales aparecen desconectados del debate que pudiera darse en estos foros, representativos de las necesidades e intereses de los países de la región.

En segundo lugar, un TLC como el propuesto aparece como una herramienta disfuncional en términos del desarrollo de la región. Bajo la aparente facilidad que pudiera resultar el debate de aspectos meramente comerciales -y también muy en línea con la perspectiva neoclásica de la integración-, se omite la inclusión de temas clave vinculados con la dimensión productiva, la cual en última instancia es la responsable de generar de forma endógena un círculo virtuoso que expanda los incentivos para la integración. Asimismo, dadas las trayectorias de desarrollo latinoamericano y caribeño, algunos temas tratados como “colaterales” – por ejemplo, los temas asociados al cambio climático, de particular interés para las islas del Caribe- terminan convertidos de forma potencial en temas centrales en un proceso de negociación de esta naturaleza, y en consecuencia excluirlos es restar interés de ciertos países.

En tercer lugar, la creencia en las bondades del libre comercio vuelve a manifestarse con tanta fuerza, que inclusive a partir de las ventajas derivadas del marco analítico utilizado -un poco más integrador que el del Banco Mundial- el BID continúa sin atender el factor de las asimetrías, tan importante en las relaciones Norte-Sur, como en las relaciones Sur-Sur, cuando se establece en las condiciones de América Latina y el Caribe. Al respecto y como un ejemplo, no puede olvidarse que solo el PIB de Brasil es casi 26 veces más grande que el PIB de todas las naciones del Caribe juntas (CEPAL, 2017).

En cuarto lugar, porque un tratado de esta naturaleza terminaría profundizando la vulnerabilidad regional frente a otros actores externos. Sobre este último tema, Sagasti (1978) apuntó que “el ampliar el mercado a nivel subregional o

regional sin el correspondiente desarrollo de una capacidad científica y tecnológica propia, llevaría a una mayor dependencia de los proveedores de tecnología extranjera, particularmente en aquellas áreas como la industria manufacturera en la cual la tecnología basada en descubrimientos científicos está muy avanzada en los países altamente industrializados y bajo el control de las empresas transnacionales. En estas circunstancias los diversos mecanismos que se emplean en los procesos de integración, podrían simplemente representar una mayor oportunidad para la penetración de la tecnología y el capital extranjeros, y ahondar así la dependencia de los países que participan en el esquema de integración” (p. 88).

Por último, en el capítulo 8, denominado “Sugerencias de políticas” aparecen en el terreno de la integración las siguientes propuestas centrales:

1. “Permitir la acumulación ampliada de las reglas de origen entre los acuerdos comerciales existentes”.
2. “Negociar nuevos acuerdos comerciales, zanjando las brechas en la región, permitiendo la acumulación ampliada de reglas de origen con otros ACP de ALC”.
3. “Mejorar la logística y la facilitación del comercio”.
4. “En consonancia con los actuales ACP, consolidar las preferencias existentes y las reglas de origen en un LACFTA para toda la región” (BID, p. 87).

Como se puede constatar, las sugerencias de política se remiten a decisiones que en primera instancia parecen de menor magnitud, pero que sentarían las bases para llevar adelante la propuesta del TLC. Nuevamente, la integración aparece como un problema técnico, solucionado a través de decisiones técnicas, restringida a “zonas de baja conflictividad” en materia de discusiones políticas. Todo lo cual va unido a algunas propuestas de sentido común, como las mejoras a la logística o la adopción de medidas encaminadas a la facilitación del comercio.

En síntesis, de forma similar al BM, cuando este informe del BID trata de analizar las formas de concretar la integración de América Latina y el Caribe, se enfoca únicamente en aspectos comerciales, dejando de lado una parte significativa de elementos que se pueden considerar dentro de la propuesta integracionista. Al respecto, es preciso notar que muchos de estos elementos ya forman parte del imaginario colectivo a nivel regional, pues han sido expuestos por estudiosos del tema, o concebidos como parte de esquemas integracionistas de nuevo tipo (como en el ALBA-TCP).

Tanto el proyecto del BM como el del BID, se enfocan a la articulación a nivel regional de una institucionalidad integracionista sustentada en el libre comercio, como forma de reflejar en las relaciones económicas externas la agenda regresiva de corte neoliberal que se impulsa en varios países del área. La diferencia en los matices, el tono del discurso, el abordaje técnico del asunto, ofrece un “menú” de opciones con diferentes niveles de radicalidad para servir los apetitos del gran capital y las oligarquías locales.

Después, si regresan al gobierno las fuerzas progresistas, tendrían que trabajar sobre la base de un diseño institucional desconectado de las necesidades que dimanen del desarrollo económico y social de los pueblos. El ejemplo clásico sobre las dificultades para transformar las bases de un esquema de integración ya creado proviene del MERCOSUR. Allí, a pesar de que en cierto momento se dieron las condiciones para incorporar otras dimensiones más enfocadas en el desarrollo social, este siempre mantuvo la esencia neoliberal que acompañó su fundación.⁶⁴

A pesar de todas las limitaciones inherentes a los planteamientos del BID, se puede estar de acuerdo cuando en su texto afirma que “Si el resto del mundo sigue abierto y dispuesto a firmar acuerdos comerciales con América Latina y el Caribe, la integración en la propia casa será útil. Sin embargo, si el mundo se vuelve más proteccionista y reacio a participar en acuerdos, profundizar la integración de la región tiene un dividendo aún mayor” (BID, p. 89). Pero de lo que se trata es de promover una integración en línea con los intereses de la región, y no uno sustentado en la ortodoxia librecambista, propia de la herencia ricardiana asumida por el pensamiento neoliberal que durante muchos años se impuso en casi todos los países del área.

III. Un nuevo marco de relaciones con Estados Unidos

La propuesta que llevan adelante el BM y el BID se produce en un contexto geopolítico sumamente complejo. La elección del presidente Donald Trump, ha implicado una revisión de las relaciones económicas exteriores de ese país, con el objetivo de adoptar una posición proteccionista. Los giros que se le dan a la política comercial de los Estados Unidos, amenazan con impactar desfavorablemente la dinámica del comercio latinoamericano con dicho país, y en especial, pueden resultar afectados los países que han ahondado su nivel de dependencia a partir de la firma de un TLC. No obstante, realizar un análisis de las proyecciones en materia de política económica para esta administración resulta una labor muy complicada, considerando la variabilidad en las posiciones asumidas, no solo en este, sino en otros temas.⁶⁵

Como parte de esta nueva estrategia, Estados Unidos ha anunciado que pasa a un formato de negociación bilateral -una suerte de “divide y vencerás”-, donde pueda maximizar las ventajas que le ofrece las asimetrías de poder con relación a otros países, como en este caso puede ocurrir con algunas economías de América Latina y el Caribe (Telesur, 2016).⁶⁶ Asimismo, en todo caso se tratará de formular nuevas “reglas del juego” que beneficien aún más a la nación del norte.

⁶⁴ Al respecto, véase el trabajo de Quirós, 2012.

⁶⁵ Esta incertidumbre fue reflejada por Sanahuja (2017), al considerar que “No está claro aún si con el nuevo gobierno estadounidense se afirmará una oleada de proteccionismo y nacionalismo económico, o una inédita combinación de unilateralismo nacionalista y de neoliberalismo asimétrico” (p. 20).

⁶⁶ Véase la noticia de Telesur (2016) publicada el 26 de enero.

Esta pudiera ser la suerte del TLCAN, pues para el mandatario estadounidense se ha convertido en una prioridad la negociación de un nuevo acuerdo en mejores términos para Estados Unidos.⁶⁷ En este sentido, en varias ocasiones se ha planteado que, frente a los impactos negativos derivados de un cambio en la estructura de aranceles entre México y Estados Unidos, deben abrirse las puertas de América Latina y el Caribe a la nación azteca para ofrecer nuevos mercados a sus bienes y servicios, así como fuentes alternativas de suministro.⁶⁸ En este ámbito, se pone énfasis en las oportunidades que pudiera ofrecer el MERCOSUR, y en especial las relaciones México-Brasil.⁶⁹

Por otro lado, a diferencia de épocas anteriores, hay nuevos factores geopolíticos y económicos que no se pueden pasar por alto. En el terreno de las asociaciones extra regionales, un documento conjunto de la OCDE, CEPAL y CAF (2015) plantea que, “China y América Latina han protagonizado un auge comercial impresionante, con unos flujos comerciales que se han multiplicado 22 veces desde el año 2000. Durante el período 2001-2010 las exportaciones latinoamericanas de productos mineros y combustibles fósiles a China crecieron al imponente ritmo del 16% anual, seguidas de los productos agrícolas al 12%. China es en la actualidad el mayor socio comercial de Brasil, Chile y el Perú” (p. 17).

En el terreno financiero, los préstamos concedidos por Beijing han ido cobrando una importancia creciente, superando desde 2010 en varias ocasiones a los créditos concedidos por las IFI. Como se plantea en el citado informe “Desde 2010, los préstamos chinos han alcanzado los 94 mil millones de dólares (estadounidenses), frente a los 156 mil millones de dólares (estadounidenses) aportados por el BM, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el BID juntos” (OCDE/CEPAL/CAF, 2015, p. 33).

De esta forma, para los países de América Latina y el Caribe se encuentran ante una oportunidad de compensar, al menos parcialmente, los efectos del *shock* proveniente de una posible decisión de Estados Unidos de adoptar medidas proteccionistas que afecten los compromisos previos asumidos por ese país. Un claro ejemplo de esto último, está relacionado con el estado de las relaciones transpacíficas. Tras el retiro de Estados Unidos del TPP (*Trans-Pacific Partnership*), China declaró que seguirá impulsando la Asociación Económica Regional Integral (RECEP, por sus siglas en inglés), ofreciendo una

⁶⁷ De hecho, según una nota publicada por Hirschfeld (2017) el 18 de mayo en el sitio web del *New York Times* plantea que Trump ha llegado a denominar a este tratado como el peor de la historia. En ese trabajo también se plantea que “En una carta a legisladores, el representante comercial Robert Lighthizer dijo que el gobierno buscará mejor paga para los trabajadores estadounidenses y un crecimiento económico a través de mejoras no especificadas al TLCAN” (Hirschfeld, 2017).

⁶⁸ Como refiere Pantaleón (2016), la propia Secretaria General de la CEPAL, Alicia Bárcena, afirmó en una conferencia de prensa que “Lo útil será que México mire hacia América Latina y el Caribe”.

⁶⁹ En este punto se debe resaltar que el propio trabajo del BID (2017) hace énfasis en la necesidad de un acuerdo comercial entre estos dos países.

alternativa asiática para continuar dinamizando las relaciones económicas a partir de menores restricciones al comercio (EFE, 2017).

Por otro lado, aún está por determinar el papel que desempeñará la Unión Europea en todo este proceso de cambio y ajuste del papel de Estados Unidos en sus relaciones con Latinoamérica y el Caribe. Aunque se mantienen vigentes posibilidades de firmar nuevos Acuerdos de Asociación Económica, los problemas a lo interno del bloque, derivados de procesos como la crisis de la deuda soberana que enfrentaron algunos países (como Grecia), el lento crecimiento económico (asociado en parte a los programas de austeridad), y el Brexit, reducen las oportunidades para que el Viejo continente pueda prestar demasiada atención a impulsar sus relaciones bilaterales con nuestra región.

IV. Necesidad de la integración de América Latina y el Caribe

América Latina no necesita una integración de corte neoliberal, garante del pillaje a escala continental por parte de las empresas transnacionales. Sin embargo, eso no significa que se pueda plantear un proyecto de desarrollo serio a escala regional, sin dejar de incorporar en este, como una de sus variables esenciales, a la integración.

En teoría, América Latina dispone de condiciones superiores a otras regiones del mundo para integrarse. Como fue planteado por Martínez (2007), si un beneficio se pudo cosechar del pasado colonial común, es la posibilidad de comunicación directa entre los diferentes países, sin necesidad de realizar traducciones a múltiples idiomas. Inclusive la vertiente brasileña del portugués, por las continuas interacciones con sus países vecinos, ha derivado en una más fácil comprensión entre luso e hispanohablantes.

La región, cuenta además con los recursos naturales que pueda demandar su proceso de desarrollo. Importantes reservas de plata, cobre, litio, niobio, gas y petróleo, entre otros muchos aseguran el flujo de los insumos materiales.⁷⁰ Con relación a este punto, la integración facilitaría el acceso de los países del área a materias primas complementarias que pudieran requerir en el fomento a la producción industrial.

La integración, en su concepción tradicional, permitiría ampliar los mercados, con lo cual se pudieran aprovechar potenciales economías de escala y expandir el crecimiento, volviendo a su vez a la región más atractiva para los inversores foráneos. Los factores productivos (trabajo, capital), al estar dotados de mayor movilidad, se asignarían con mayor eficiencia, impulsando la división del trabajo. Sin embargo, la asunción de estas premisas linealmente, puede ser un factor reproductor de las asimetrías, y terminar provocando efectos contrarios a los deseados, tal y como se expuso en el apartado anterior. Por ello se requiere ir más allá.

En ese sentido, la necesidad de la integración para América Latina y el Caribe dimana no solo de la relación comercio-crecimiento económico, sino de las

⁷⁰ Véanse los trabajos de Bruckman (2012) y Andrés (2013).

interacciones que pudiera lograr en función de su desarrollo. Así, se trata no solo de facilitar los movimientos transfronterizos de mercancías (o inclusive de capital y fuerza de trabajo, como propone el Banco Mundial), sino la posibilidad de generar incentivos y oportunidades para la expansión de sectores estratégicos (por ejemplo, en el ámbito de la alta tecnología); diseñar estructuras productivas donde se rescate el protagonismo del Estado, enfocadas a satisfacer necesidades sociales; y crear mecanismos que permitan incidir sobre aspectos económicos, políticos y sociales que escapan a las posibilidades de actuación de los países individualmente, entre otros aspectos.

De la integración económica, además, deben surgir los intereses comunes que den sustento a la más amplia concertación política y oportunidades crecientes para la cooperación, en el marco de la concreción de una “visión común” para la integración regional, la cual continúa faltando en la actualidad (Álvarez, 2013).

No obstante, es necesario aclarar que en este camino la integración viene a ser un complemento, una herramienta, y en ningún caso es capaz de sustituir el rol de los Estados y sus políticas dentro de los territorios que se integran.

En el caso de América Latina, desde una perspectiva amplia, la integración puede desempeñar un amplio conjunto de funciones en el desarrollo de la región. Sin pretender enumerarlas todas, es posible al menos señalar que esta puede llegar a ser:

- Un instrumento en favor del desarrollo productivo, que permita consolidar complementariedades económicas y favorezca el cambio estructural. Esto incluye la articulación de cadenas regionales de valor, donde a partir de los esfuerzos conjuntos se pueda incrementar paulatinamente en valor añadido de los bienes y servicios.
- Un pivote para el desarrollo tecnológico, considerando que la heterogeneidad de los países de la región ofrece grandes oportunidades para la complementación. En este punto, resulta de sumo interés considerar también los factores expuestos por Sagasti (1978), para quien no puede haber integración sin tomar en cuenta a la tecnología, ni desarrollo de la tecnología sin integración.
- Un soporte amplio que permita complementar las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, disminución de la desigualdad, enfrentamiento al cambio climático, freno a la fuga de capitales, lucha contra la corrupción y el delito económico transnacional, entre otros grandes problemas que aquejan a los países del área.
- Un marco para la construcción de espacios donde se fomenten alternativas a la lógica de la acumulación del capital, sustentadas en formas de propiedad cada vez más sociales (cooperativismo, economía social y solidaria, entre otras opciones).
- Por último, debe ayudar a conformar un interlocutor colectivo para la negociación frente a las grandes potencias globales, por ejemplo, en foros como la OMC.

Aunque la prioridad recaer sobre la integración de América Latina, no se trata tampoco de que la región renuncie a la posibilidad de entablar negociaciones comerciales con Estados Unidos o la Unión Europea. Con estos países se puede negociar un acuerdo comercial –y hasta resulta conveniente hacerlo por la magnitud de los intercambios bilaterales-, pero siempre considerando las características particulares de Latinoamérica y su condición de región más atrasada. Es por ello que un proceso de integración de esta naturaleza no puede dejar de explicitar temas tales como la protección a las industrias estratégicas de los países con menor desarrollo relativo o los compromisos de cooperación que establecen los países más desarrollados, entre otras propuestas indispensables para que las relaciones sean mutuamente ventajosas para los países que se integran.

Pero mientras la integración se conciba como un instrumento de apuntalamiento del poderoso contra el débil, como mecanismo para el fortalecimiento de las relaciones de dependencia, o sencillamente para garantizar los intereses de las oligarquías, se impone la necesidad de resistir, y continuar proponiendo “otra” integración.

V. Imperativos de la estrategia en el contexto actual

En el nuevo contexto en el cual se desenvuelve América Latina y el Caribe, se impone a las fuerzas de izquierda la necesidad de repensar la estrategia a seguir. Ello es particularmente importante en el marco de la integración regional, a fin de asegurar que esta sea una herramienta al servicio de los pueblos, no solo en el presente, sino también en el futuro. El renovado interés de las instituciones financieras internacionales sobre este tema, debe considerarse como un gran llamado de atención sobre la necesidad de ser proactivos frente a la ofensiva del capital.

A partir del análisis realizado, es posible considerar cuatro grandes ámbitos de acción en torno a los cuales articular dicha estrategia:

- 1) Defensa de los avances integracionistas que se obtuvieron en los últimos años;
- 2) Enfrentamiento a la ofensiva de Washington sustentada en negociaciones de TLC con carácter bilateral, o de “renegociación” de los acuerdos vigentes;
- 3) Freno a las propuestas sustentadas en una integración económica de corte neoliberal, que sentaría bases institucionales muy difíciles de cambiar en el futuro y;
- 4) Sostenimiento de una agenda propositiva de avanzada, que permita continuar concibiendo a la integración como uno de los pilares del desarrollo a nivel regional.

Los objetivos de esta estrategia, solo pueden ser impulsados a partir de un esfuerzo colectivo, caracterizado por la más amplia movilización posible de actores en toda la región. Para ello, las fuerzas progresistas deberán concentrar su capacidad de actuación en tres niveles, cada uno de los cuales tendría funciones específicas.

El primero de estos niveles tendría carácter “oficial”, y se conforma por los gobiernos contestatarios de la región. A través de estos, es posible una resistencia tenaz a las iniciativas neoliberales que se promuevan en instancias multilaterales, y realizar propuestas concretas en el ámbito gubernamental, donde se incluyen las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno y otras altas reuniones de funcionarios.

El segundo nivel, de carácter “popular”, tendría su base en las organizaciones políticas y movimientos sociales, buscando la movilización popular en función de los objetivos propuestos. Este nivel aseguraría el más elevado nivel de involucramiento de los pueblos, la capacidad de resistencia a nivel de calle frente al avance de las propuestas des-integradoras al servicio del capital y el apoyo a las propuestas emanadas desde los gobiernos progresistas de la región.

En el tercer nivel, se encontrarían los actores capaces de generar el conocimiento que requiere para articular la estrategia e interpretar la coyuntura. En particular, desde las ciencias sociales latinoamericanas y caribeñas se tiene la responsabilidad de continuar avanzando en la educación de las grandes mayorías, en la interpretación de las esencias de las propuestas de integración que constantemente están llegando desde los tanques de pensamiento del Norte y la generación y fundamentación de propuestas de avanzada, capaces de recoger las necesidades de América Latina y el Caribe en este ámbito.

No obstante, por si solo cada uno de estos niveles resulta incapaz de garantizar el éxito de los objetivos propuestos. Es por ello que en las actuales circunstancias resulta esencial avanzar en propuestas concretas que permitan lograr los mayores niveles de coordinación y cooperación de todos los actores y niveles involucrados. Al respecto, ha habido exitosas experiencias en materia de concertación, como los “Encuentros Continentales de Lucha contra el ALCA”, realizados en La Habana, cuyo saldo favorable se percibió en la derrota de ese proyecto imperial en Mar del Plata.

Bibliografía

Álvarez, O. (2013). “La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avals y obstáculos para lograr su consolidación”, en A. Serbin, L. Martínez, & H. Ramanzini Júnior, *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (pp. 177-206), CRIES.

Andrés, G. (2013). “América Latina: oportunidades para influir en los mercados internacionales de productos básicos”, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* (Mayo). Recuperado el 25 de abril de 2017, de <http://caribeña.eumed.net/america-latina-mercados-internacionales/>

- (25 de abril de 2017). *Ocho desafíos para la integración latinoamericana y un nuevo rol para Asia*. Obtenido de <http://www.rebelion.org>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2017. Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*. (A. Powell, Ed.), Washington: BID.
- Bárcena, A., & Byanyima, W. (2016). *Latin America is the world's most unequal region. Here's how to fix it*. Obtenido de <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/inequality-is-getting-worse-in-latin-america-here-s-how-to-fix-it/>
- Bown, C. P., Lederman, D., Pienknagura, S., & Robertson, R. (2017). *Better Neighbors. Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America*. Washington: World Bank Group.
- Brandi, C. (2006). La historia del brain drain. *Revista CTS*, 3(7), pp.65-85.
- Bruckman, M. (2012). *Recursos Naturales y la Geopolítica de la Integración Sudamericana*, Lima, Insituto Perumundo y Fondo Editorial J.C. Mariátegui.
- CEPAL. (2016). *Panorama social de América Latina 2015*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2017). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2017). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2017). *Panorama Social de América Latina 2016*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Díaz, J., & Rozo, C. (2015). *Cadenas globales de valor y Transferencia de tecnología. Enfoque teórico*. Obtenido de DPE Documento de Trabajo No. 03. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Departamento de Producción Económica: http://dcsh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/doc_trabajo.html
- EFE. (24 de enero de 2017). *China busca llenar el vacío que deja EU al salir del TPP*. Obtenido de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2017/01/24/china-busca-llenar-el-vacio-que-deja-eu-al-salir-del-tpp>
- Foray, D. (2004). *The Economics of Knowledge*. Cambridge y Londres: The MIT Press.
- Hirschfeld, J. (18 de mayo de 2017). *El gobierno de Estados Unidos inicia el proceso de renegociación del TLCAN*. Obtenido de New York Times: <https://www.nytimes.com/es/2017/05/18/renegociacion-tlcan-carta-inicio/>
- Lall, S. (1992). Technological Capabilities and Industrialization. *World Development*, 20(2), pp. 165-186.

- Martínez, O. (2007). *La compleja muerte del neoliberalismo*, La Habana: Ruth Casa Editorial.
- OCDE, CEPAL, CAF. (2015). *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, París: OECD Publishing.
- OECD, WTO, UNCTAD. (2013). *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Job. Prepared for the G-20 Leaders Summit Saint Petersburg (Russian Federation)*.
- Pantaleón, I. (2016). *Recomienda Cepal a México que mire hacia Centroamérica y Brasil*. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/mexico-voltee-hacia-centroamerica-y-brasil-cepal/>
- Quirós, J. (2012). "Mercosur 2011 ¿Veinte años no es nada? ", *Temas de Economía Mundial*, (21), pp. 39-52.
- RICYT. (2016). *Indicadores de ciencia, tecnología e innovación*. Obtenido de www.ricyt.org
- Roffe, P. (2008). La propiedad intelectual y la nueva generación de acuerdos de libre comercio: el tratado entre Chile y Estados Unidos de Norteamérica, en J. Martínez, *Generación y protección del conocimiento: propiedad intelectual, innovación y desarrollo económico* (pp. 125-158), Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina.
- Sagasti, F. (1978). Integración y política científica y tecnológica en América Latina, *Nueva Sociedad*(37), pp. 88-94.
- Sanahuja, J. A. (2017). "América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización", *Pensamiento Propio*(44).
- Soberón, F. (2016). *El sistema financiero de los Estados Unidos*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Telesur. (26 de enero de 2017). *Trump anuncia que EE. UU. negociará solo acuerdos bilaterales*. Obtenido de <http://www.telesurtv.net/news/Trump-anuncia-que-EE.UU.-negociara-solo-acuerdos-bilaterales-20170126-0058.html>