

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA



BANCO
CENTRAL DE
BOLIVIA



APEL
Asociación de Pensamiento
Económico Latinoamericano

BALANCE DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO LATINOAMERICANO

*Compendio de ponencias en
sesiones plenarias del
II CONGRESO INTERNACIONAL
DE PENSAMIENTO ECONÓMICO
LATINOAMERICANO*

27 y 28 de octubre de 2016, Cochabamba - Bolivia

Coorganizador:



Auspiciadores del evento:





BANCO
CENTRAL DE
BOLIVIA



APEL
Asociación de Pensamiento
Económico Latinoamericano

Compendio de ponencias
en sesiones plenarias del
II Congreso Internacional de
Pensamiento Económico
Latinoamericano
“Balance del Pensamiento
Económico Latinoamericano”

27 y 28 de octubre de 2016, Cochabamba - Bolivia

Coorganizador:



Auspiciadores del evento:



Esta obra es el compendio editado de las ponencias realizadas en las sesiones plenarias del II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo los días 27 y 28 de octubre de 2016 en la ciudad de Cochabamba, Bolivia.

El evento fue organizado por el Banco Central de Bolivia y la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano (APEL), en coordinación con la Universidad Católica Boliviana - Regional Cochabamba.

Idioma original: Español

ISBN: 978-99974-72-28-1

Depósito legal: 4-1-195-17 P.O.

**Derechos Reservados: Banco Central de Bolivia
Estado Plurinacional de Bolivia**

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio. La distribución de esta publicación es de derecho exclusivo del Banco Central de Bolivia.

El uso del contenido de esta publicación debe realizarse citando la fuente.

La cita bibliográfica recomendada de este texto es:

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2017). *Compendio de ponencias en sesiones plenarias del II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano"*, evento realizado los días 27 y 28 de octubre de 2016 en la ciudad de Cochabamba, Bolivia

Impreso en Impresiones Quality S.R.L.

Dirección : Calle Chichas esq. Litoral, Edificio Las Américas, Planta Baja Oficina 6, La Paz - Bolivia

Tiraje: 2000 ejemplares

Impreso en papel reciclado producido por la Empresa Pública Estratégica Papeles de Bolivia - PAPELBOL

Fotografía de portada: Anónimo (circa 2013). *Textura de tela*, resolución 1920 x 1200. Recuperado de www.fonbox.net

Banco Central de Bolivia

Ayacucho esquina Mercado

La Paz, Bolivia

Teléfono (591) (02) 2409090 int. 2310

Correo electrónico: revistadeanalisis@bcb.gob.bo

Página web: www.bcb.gob.bo

CONTENIDO

Prólogo	vii
Inauguración	1
<i>El modelo heterodoxo de la economía boliviana</i> Álvaro García Linera Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia.....	3
Ponencias realizadas en sesiones plenarias del congreso	27
SESIÓN PLENARIA 1: Reemergencia ortodoxa o consolidación de un nuevo pensamiento económico latinoamericano	29
<i>II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano</i> Marcelo Zabalaga Estrada Presidente del Banco Central de Bolivia (2010-2016).....	31
<i>Crisis global y su impacto en América Latina</i> Theotonio dos Santos Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO y Universidad de NNUU sobre Economía Global y Desarrollo Sostenible.....	35
<i>Geoeconomía: América Latina en disputa</i> Alfredo Serrano Mancilla Director Ejecutivo del Centro Estratégico Latinoamericano Geopolítico (CELAG).....	51
<i>Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe: un análisis estructural</i> Martín Abeles, Sebastián Valdecantos Director de la oficina en Buenos Aires de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).....	111
<i>América Latina en la transición geopolítica global</i> Atilio Alberto Borón Investigador superior del CONICET y Director del Programa Latinoamericano de Educación a Distancia en Ciencias Sociales (PLED).....	143
<i>Política macro para el desarrollo: ¿qué queda hoy de la ortodoxia y la heterodoxia?</i> Juan Carlos Moreno-Brid, Stefanie Garry Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).....	157
SESIÓN PLENARIA 2: Desarrollo en América Latina: el rol de los recursos naturales, la innovación y la industria	169
<i>Geopolítica de los recursos naturales y estrategias de desarrollo en América Latina</i> Mónica Bruckmann Universidad Federal de Río de Janeiro.....	171

Estructura productiva y restricción externa: reflexiones a partir del caso argentino

Fernando Porta
Director Académico del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre
Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI)..... 185

Aportes teóricos a partir de la crisis económica

Oscar Ugarteche
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) 197

El desafío de la industrialización no dependiente

Julio C. Gambina
Presidente de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISYP) 211

Recursos naturales, las posibilidades para la política económica

Diego Alfredo Martínez Vinuesa
Gerente General del Banco Central de Ecuador 223

Los desafíos del cambio estructural y del desarrollo productivo

Mariano Francisco Laplane
Presidente del Centro de Gestión de Estudios Estratégicos (CGEE) 233

SESIÓN PLENARIA 3: Difusión, desarrollo y formalización del pensamiento heterodoxo y ortodoxo en el ámbito académico y de formulación de políticas.....247

Economía política de la disminución de pobreza en la década ganada

Teresa Morales Olivera
Ex - Ministra de Desarrollo Productivo y Economía Plural del
Estado Plurinacional de Bolivia 249

Paradigmas de la política económica, reflexiones y experiencias: el caso de Bolivia

Raúl Mendoza Patiño
Asesor Principal de Política Económica del Banco Central de Bolivia 257

Cómo lidiar con el sector financiero para el desarrollo con equidad: la experiencia argentina

Alejandro Vanoli
Ex - Presidente del Banco Central de la República Argentina..... 281

Desarrollo del pensamiento económico heterodoxo y políticas alternativas

Pedro Páez
Superintendente de Control de Poder de Mercado de la República del Ecuador 301

Los desafíos del progresismo en la telaraña institucional del capital

Antonio Elías
Vicepresidente de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y
Pensamiento Crítico (SEPLA) 319

La formulación de las políticas públicas de los gobiernos progresistas de América Latina

Pedro Buonomo de León
Ex - Subsecretario de Economía y Finanzas y Asesor Presidencial
del Gobierno del Uruguay327

Los espacios para el desarrollo en el contexto de la financiarización

Mercedes Marcó del Pont
Ex –Presidenta del Banco Central de República de Argentina.....337

Bolivianización y recuperación de la política monetaria para el Estado

Luis A. Arce Catacora
Ministro de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia347

Recursos naturales y desarrollo. Desafíos para evitar la maldición

Demian Panigo
Presidente de la Asociación del Pensamiento Económico (APEL)365

SESIÓN PLENARIA 4: Desafíos para la consolidación del pensamiento económico latinoamericano377

Logros y perspectivas del Modelo Económico en Bolivia

Evo Morales Ayma
Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia379

Prólogo

Durante los días 27 y 28 de octubre de la gestión 2016, el Banco Central de Bolivia (BCB) organizó el II Congreso Internacional del Pensamiento Económico Latinoamericano denominado “Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano” juntamente con la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano (APEL) de Argentina y la Universidad Católica Boliviana (UCB) regional Cochabamba.

La realización de este evento de carácter académico, ha sido concordante con una de las estrategias del Plan Estratégico Institucional del BCB, que indica *“Promover, realizar y difundir análisis, investigaciones y acciones para la generación de conocimiento y propuestas para profundizar el modelo económico social comunitario y productivo”*.

Este Congreso contó con la participación de notables académicos, pensadores latinoamericanos contemporáneos, autoridades y ex autoridades de importantes entidades públicas y de investigación, quienes expusieron sus consideraciones retrospectivas y prospectivas -particularmente en los ámbitos social y económico e ideológico- de la realidad latinoamericana, con el propósito de coadyuvar a delinear estrategias que permitan mantener de manera sostenida la reducción del desempleo, la pobreza y la desigualdad. Estas disertaciones, realizadas durante 23 sesiones plenarias, permitieron destacar las fortalezas y debilidades de las políticas adoptadas en la región, así como proponer mecanismos para continuar en el forjamiento de un desarrollo regional en los ámbitos mencionados. Los ponentes provinieron de varios países de la región, y en general de Hispanoamérica, como Argentina, Ecuador, Brasil, México, España, Uruguay y del país anfitrión, Bolivia.

En el desarrollo del evento se contó con la participación del Vicepresidente del Estado, Álvaro García Linera, del Ministro de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, Luis Arce Catacora, y del Presidente de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano, Demian Panigo. En la clausura del encuentro intervino el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, quien destacó los importantes avances económicos y sociales en Bolivia durante la última década.

Esta ocasión fue propicia para promover la contribución de investigadores y académicos, estudiosos del pensamiento latinoamericano. El Congreso se estructuró con exposiciones principales realizadas en cuatro sesiones plenarias referidas a: 1) Reemergencia ortodoxa o consolidación de un nuevo pensamiento económico latinoamericano; 2) Desarrollo en América Latina: el rol de los recursos naturales, la innovación y la industria; 3) Difusión, desarrollo y formalización del

pensamiento heterodoxo y ortodoxo en el ámbito académico y de formulación de políticas; y 4) Desafíos para la consolidación del pensamiento económico latinoamericano.

Además se realizaron cinco sesiones paralelas en el marco del Concurso que fue parte del evento, y que promovió la participación de investigadores de los países señalados además de Venezuela, Colombia, El Salvador, Francia e Italia. Para tal efecto, el BCB y la APEL lanzaron con anterioridad un concurso de investigación en cinco ejes temáticos: 1) Crecimiento, redistribución del ingreso y reducción de la pobreza; 2) La importancia de los recursos naturales en el marco de las políticas económicas en América Latina; 3) El rol del Estado en el control y mitigación de las crisis económicas; 4) La relación centro-periferia y el rol de los organismos internacionales; y 5) La importancia de la estabilidad política y social en el desarrollo económico. Se recibieron más de cien documentos de investigación que fueron revisados en tres etapas de selección, en las que intervino un jurado internacional. Los autores de los documentos clasificados expusieron el contenido de sus escritos en el transcurso de 63 exposiciones paralelas. De todos los documentos participantes, se procedió con la selección y premiación a los dos mejores trabajos en cada área temática y la mención honorífica a los mejores trabajos realizados en el BCB y en la APEL.

La participación en este acontecimiento académico sobrepasó las expectativas, pues alrededor de 2.000 asistentes se dieron cita al encuentro y muchos otros pudieron seguir el desenvolvimiento del Congreso en otras ciudades de Bolivia y en otros países mediante la retransmisión en vivo por internet.

Se menciona la destacada participación de la UCB - regional Cochabamba, ya que esta casa de estudios superiores brindó sus instalaciones, facilitó el equipamiento, mobiliario, medios tecnológicos y apoyó en la coordinación logística.

El presente compendio contiene las exposiciones centrales de las sesiones plenarias. Estos textos son, en la mayoría de los casos, la transcripción editada de las ponencias efectuadas por los panelistas principales y/o documentos de trabajo que fueron preparados por los expositores para esa ocasión. Adjunto al presente compendio se encuentra un disco compacto que contiene las ponencias principales, los diez documentos ganadores del concurso de investigación, los trabajos que obtuvieron mención honorífica y todos los documentos seleccionados para participar en el Congreso, en los diferentes ejes temáticos. En este sentido, me complace presentar esta publicación que permite contar, no solo con una memoria del Congreso, sino también con un referente literario acerca del

pensamiento económico y políticas que se vienen desarrollando en los países de Latinoamérica, además de propuestas para mejorar las condiciones de vida de nuestros pueblos, las que fueron planteadas por los investigadores. Es por tanto, un aporte significativo de consulta y reflexión académica acerca del Pensamiento Económico Latinoamericano actual, a cuya lectura invito a investigadores e interesados en las diferentes temáticas abordadas.

Pablo Ramos Sánchez
Presidente a.i.
Banco Central de Bolivia

Inauguración

El modelo heterodoxo de la economía boliviana

Alvaro García Linera*

* Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

Nota editorial. El presente documento no compromete la opinión de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Resumen

Bolivia en los últimos diez años aplicó políticas heterodoxas, las que permitieron crear mecanismos de protección frente a la crisis internacional, lo que al final se tradujo en que el país tuvo las tasas de crecimiento más altas de la región. Entre los principales logros económicos están que el PIB nominal se multiplicó por cuatro, los excedentes económicos se los retuvo, con lo que además se respaldó la solidez de la economía y también se los utilizó como fuente de financiamiento interno para la economía nacional. Una característica del modelo boliviano fue el incremento de la inversión pública que fue además acompañada de inversión extranjera directa, y que gracias a ello se tiene una menor dependencia del financiamiento externo. Otro aspecto a destacar fue la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Es importante señalar, que entre los pilares del modelo boliviano han estado presentes la nacionalización de los recursos naturales y la internalización social y productiva del excedente económico. En suma, se debe señalar que Bolivia tiene un modelo heterodoxo donde se combinan diferentes teorías: economía de mercado, economía planificada (con fuerte presencia estatal), y que recoge también la lógica de la economía comunitaria.

I. Introducción

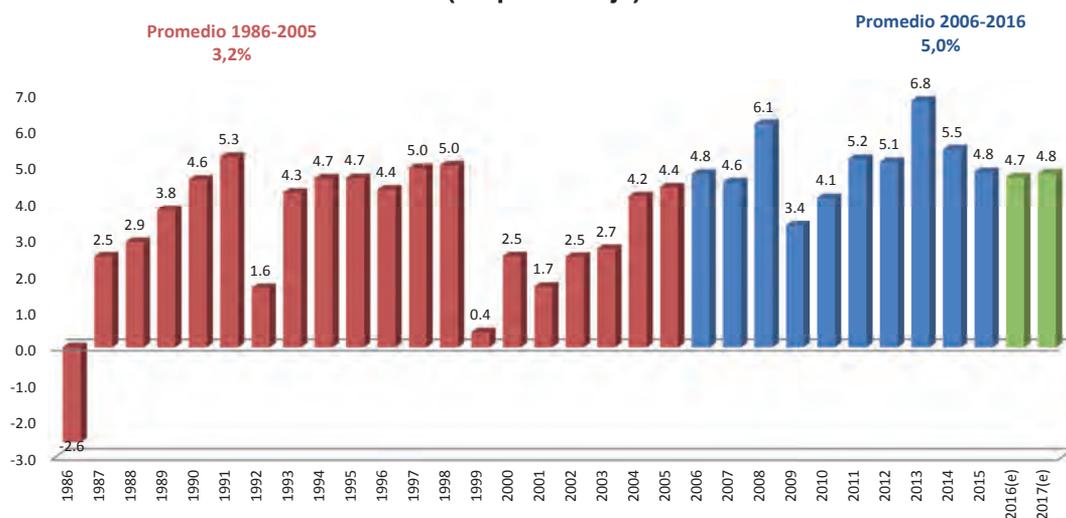
El presente documento considera aspectos de la economía boliviana. Para este cometido es importante centrarse en el análisis de algunos puntos del modelo boliviano que es heterodoxo, para lo cual se debe realizar un balance de cuáles son sus fuentes y mostrar que tuvo la virtud de no apegarse absolutamente a ninguna doctrina en particular o de ser una construcción teórica fundada en principios abstractos alejados de la realidad, sino que por el contrario fue sumando virtudes de distintas teorías, miradas y experiencias de la economía mundial, por lo cual hoy se tiene un modelo compuesto y flexible, cuyos resultados se presentan a continuación.

El modelo se puede resumir a través de sus resultados más importantes y de los pilares que servirán como punto de partida. En el documento se busca discutir los límites y posibilidades que tiene el modelo boliviano tanto en el contexto interno como externo.

II. La Economía Boliviana

Respecto a los resultados, se puede observar que el crecimiento económico de Bolivia en el período 2006-2016, estuvo en promedio en alrededor del 5%, superando en dos puntos el crecimiento de la etapa neoliberal (3,2%). En el gráfico se puede diferenciar claramente estas dos etapas de crecimiento (Gráfico 1).

**Gráfico 1: CRECIMIENTO DEL PIB
(En porcentaje)**

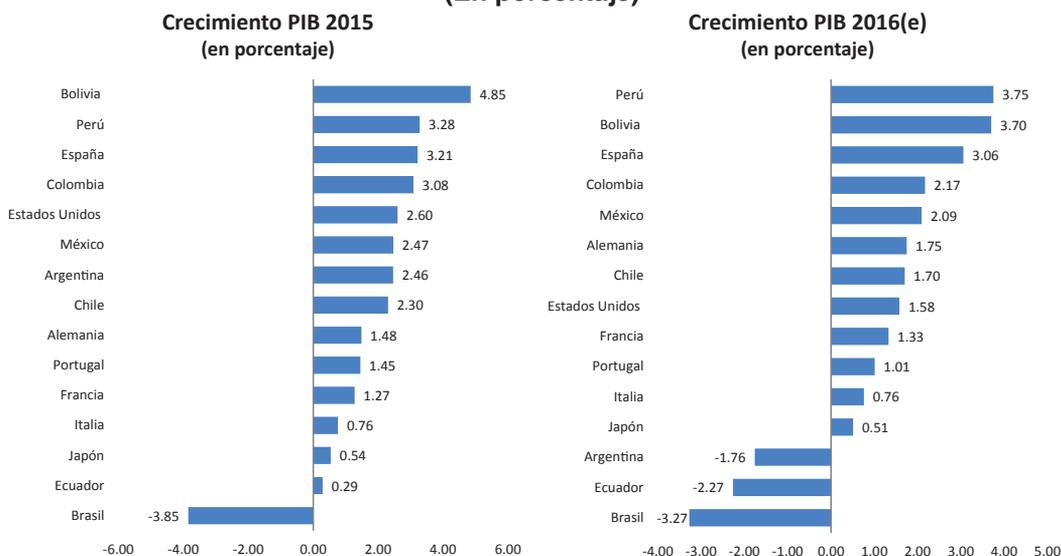


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)
 Datos 2016 – 2017 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)
 (e) estimado

Siguiendo a Kondratiev, el crecimiento económico en general sigue ondas cortas y ondas largas. Antes de 2005 en la economía boliviana, se puede observar ondas cortas, existiendo pequeñas caídas y recuperaciones. Sin embargo, a partir del último período, si bien existieron caídas, éstas fueron atenuadas. Se podría decir que desde el año 2000 se tiene una onda larga, que si bien tuvo una caída en 2008-2009, mostró un crecimiento sostenido. En 2015-2016, ante un contexto internacional desfavorable, la economía tuvo una desaceleración que está incidiendo levemente hacia la baja en la proyección del crecimiento de 2016, y que a pesar de ello sigue siendo alto. En ese sentido, se proyecta un crecimiento de 4,7% para 2016, y del 4,8% para el 2017 -incluso este puede ser más alto-, sin desconocer que frente al 6,8% de crecimiento que se registró en 2013 existe una caída, pero que fue atenuada. Ya no son esas caídas catastróficas que se tuvo en 1986 o en los noventa. Parecería una curiosidad matemática que existan ondas más atenuadas en este último ciclo largo de la economía, siendo este un elemento que debería ser investigado por los economistas.

Por su parte, el Banco Mundial proyectó para Bolivia un crecimiento de 3,7% en 2016, aunque es menor al que se tiene pronosticado oficialmente. Si además se observa cómo se encuentran las demás economías,¹ se puede concluir que Bolivia se encuentra en mejores condiciones frente a un grupo importante de economías que atraviesan un periodo de recesión (Gráfico 2).

**Gráfico 2: CRECIMIENTO DEL PIB
(En porcentaje)**



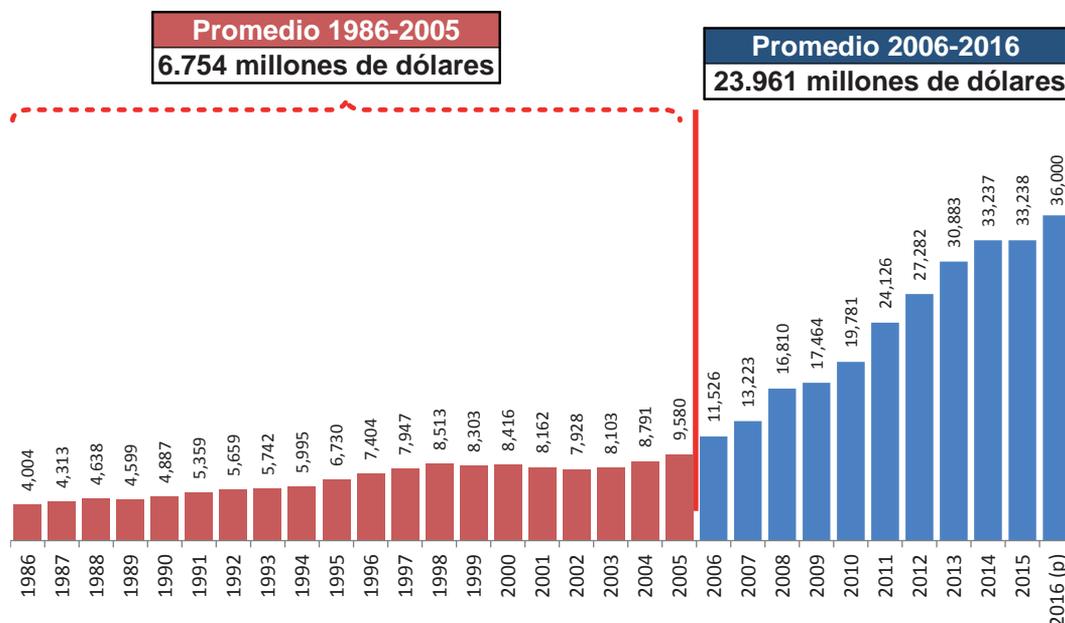
Fuente: *World Economic Outlook* (October 2016) – International Monetary Fund
(e) estimado

1 Perú (3,7%), España (3%), Colombia (2%), México (2%), Alemania (1,7%), Chile (1,7%), Estados Unidos (1,7%), Francia (1,3%), Italia (0,7%), Japón (0,5%), Argentina (-1,7%), Ecuador (-2,2%) y Brasil (-3,2%).

Es decir, a pesar que externamente las cosas no están bien, el crecimiento de Bolivia en el año 2015 (4,8%) estuvo por encima de los vecinos y de los países referentes en el mundo. El año 2016, la economía crecerá alrededor del 4,7%, lo que muestra que en medio de una crisis económica mundial y continental la economía boliviana está manteniendo elevadas tasas de crecimiento. Aun no siendo inmunes a la crisis internacional, se logró establecer un conjunto de protecciones que lograron atenuar los golpes externos, y de esta manera se disminuyó los efectos de la crisis mundial. Incluso cuando los principales socios comerciales de Bolivia se encuentran en recesión, como es el caso de Argentina y Brasil,² el crecimiento de la economía se mantuvo estable. En efecto, Bolivia por segundo año tendrá una alta tasa de crecimiento en comparación a los vecinos.

Por otra parte, el PIB nominal se multiplicó cuatro veces, a tal punto que el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señaló que nunca algo así se dio antes en América Latina. Esto muestra que Bolivia tiene una tasa de crecimiento sostenida, con pequeños altibajos, subidas 6%, bajadas 4,3%, pero que en promedio su crecimiento se encuentra en torno al 5% y que se está manteniendo por onceavo año consecutivo, por lo que el país se encuentra frente a un ciclo largo de crecimiento (Gráfico 3).

Gráfico 3: PIB NOMINAL
(En millones de USD)

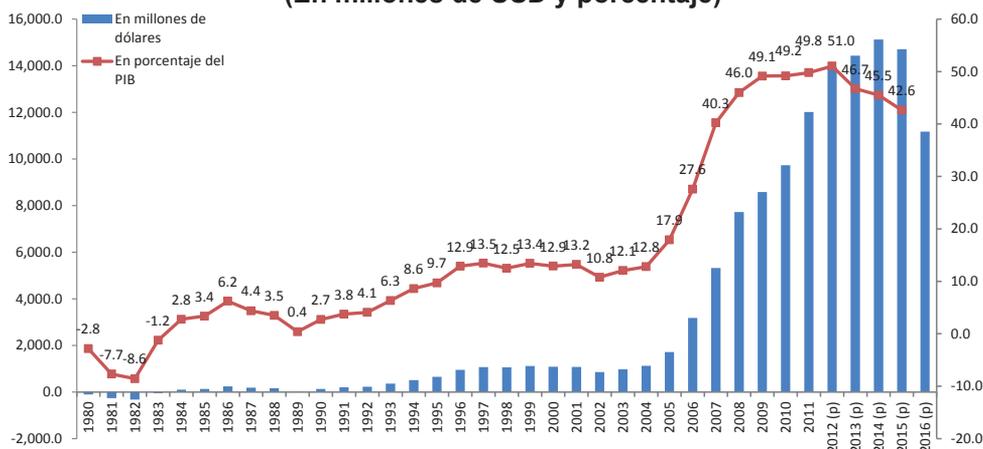


Fuente: INE
(p) preliminar

² Estos dos países representan el 45% de las exportaciones bolivianas.

En cuanto a la retención del excedente de la riqueza, una importante parte de ésta se quedó en manos del Estado en forma de reservas internacionales, pasando estas, de 1.700 millones de dólares a 15.000 millones de dólares, convirtiéndose en un fuerte respaldo de la economía nacional y además en uno de los filtros que permiten atenuar los efectos de la crisis económica internacional (Gráfico 4).

Gráfico 4: RESERVAS INTERNACIONALES NETAS
(En millones de USD y porcentaje)



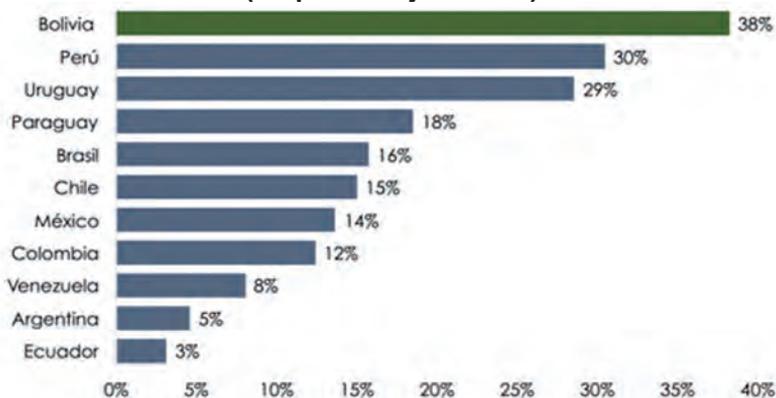
Fuente: Banco Central de Bolivia (BCB)

(p) preliminar

Nota: 2016 (septiembre)

Con relación a los vecinos, Bolivia es el país que tiene las mayores reservas internacionales en proporción del PIB -alrededor del 38%- , lo que permite mantener encendidos los motores de la economía a pesar de la disminución de los ingresos provenientes por exportaciones, explicada por la caída del precio del petróleo, estaño, soya, plomo y la plata principalmente (Gráfico 5).

Gráfico 5: RESERVAS INTERNACIONALES RESPECTO AL PIB A 2015
(En porcentaje del PIB)

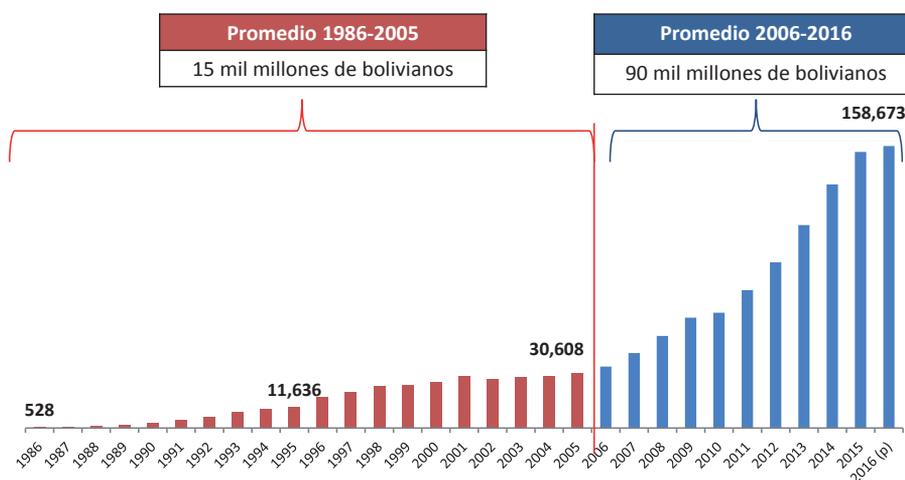


Fuente: BCB

Elaboración: MEFP

El ahorro de los bancos no disminuyó, por lo que a la fecha se tiene aproximadamente 22.000 millones de dólares. Antes de 2005 se tenía 2.700 millones de dólares en el sistema financiero, actualmente se incrementó en casi 9 veces. Una gran parte de este ahorro se encuentra en cuentas corrientes y de ahorros en montos de USD1.000 y USD5.000 que pertenecen en gran parte a las clases populares y a la clase media; el resto, que son montos superiores a los USD50.000, a las clases altas, que si bien son importantes ya no son tan decisivas en la economía boliviana (Gráfico 6).

Gráfico 6: AHORRO EN EL SISTEMA FINANCIERO
(Saldo en Millones de Bs)



Fuente: Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI)

Los datos en el sistema financiero muestran también que existe una mayor retención e internalización del excedente económico en Bolivia. Antes los bolivianos dejaban su dinero en el extranjero, pese a los bajos intereses. Este fenómeno estaba vinculado a que se creía que estaba más seguro. Sin embargo, con las cifras actuales se puede observar que esta idea cambió y el dinero está regresando a Bolivia.

Por otra parte, el hecho de que la clase media tiene una mayor capacidad de ahorro y que ese excedente se confía al sistema financiero boliviano, permitió que el colchón financiero disponible esté cerca de los 47.000 millones de dólares, por lo que existe una disponibilidad financiera, incluso mayor que el PIB³ y sirve para apalancar créditos e inversiones productivas, significando que los bolivianos tienen en distintas fuentes de ahorro más dinero que todo el PIB. Ese dinero puede servir para hacer, desde una empresa hasta comprar una vivienda. En resumen, los recursos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's) y la banca

3 El PIB de Bolivia está en \$us34.000 mil millones.

sirven para apalancar el sector privado y las familias; y parte de las Reservas Internacionales Netas (RIN) sirven para apalancar iniciativas del Estado. Haber establecido este flujo financiero, a diferencia de otros países, permitió haber creado un arco de protección que atenuó el efecto de la crisis internacional en la economía boliviana.

El incremento de la inversión pública fue otra característica del modelo boliviano. El Estado se convirtió en el empresario colectivo más poderoso de Bolivia, sus inversiones han pasado de ser cerca de USD300 millones antes de 2005, a USD8.000 millones en 2016 y la meta es llegar al año 2020 con una inversión pública de cerca de USD12.000 millones a USD13.000 millones sin considerar el gasto corriente (Gráfico 7).

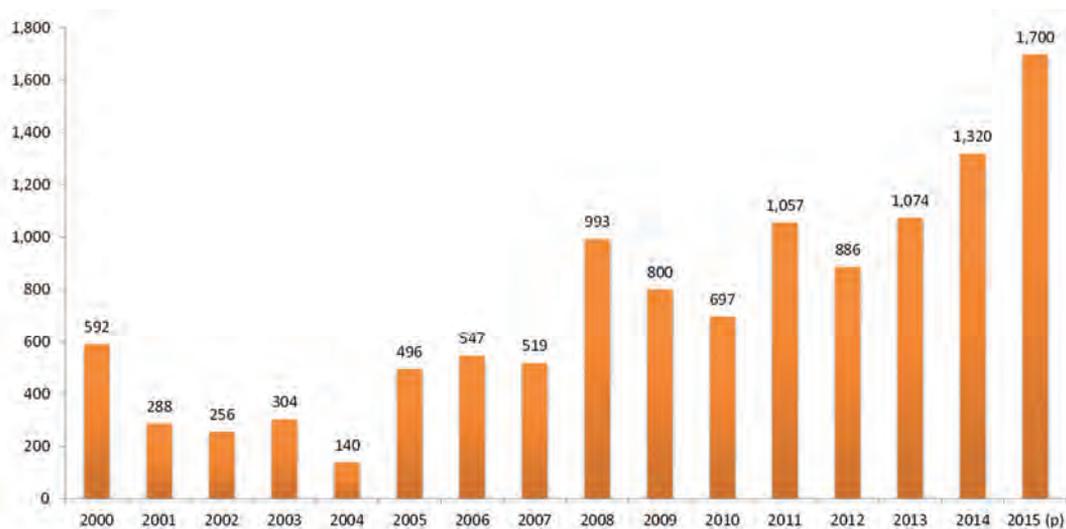
Gráfico 7: INVERSIÓN PÚBLICA INCLUYENDO EMPRESAS CON PARTICIPACIÓN ESTATAL (2006-2016)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)
 2016: Anteproyecto + Inv. Nacionalizadas: Subsidiarias Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) (preliminar)

Con relación a la inversión privada extranjera en la economía, el modelo muestra su carácter heterodoxo, al dejar de lado los prejuicios del nacionalismo con sustitución de importaciones de los años cincuenta, que se caracterizó por tener una bajísima o casi nula inversión extranjera. En la actualidad se tiene una fuerte presencia de inversión estatal en comparación con la inversión privada nacional así como con la extranjera. Frente a la inversión pública de USD8.000 millones que está ejecutando el gobierno en el presente año, el sector privado tanto nacional como extranjero está invirtiendo USD2.500 millones. Algo que se debe destacar es que para atraer la inversión extranjera, no se necesitó privatizar las principales empresas públicas, estando la inversión por encima de USD1.000 millones (Gráfico 8).

Gráfico 8: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA BRUTA
(En millones de USD)



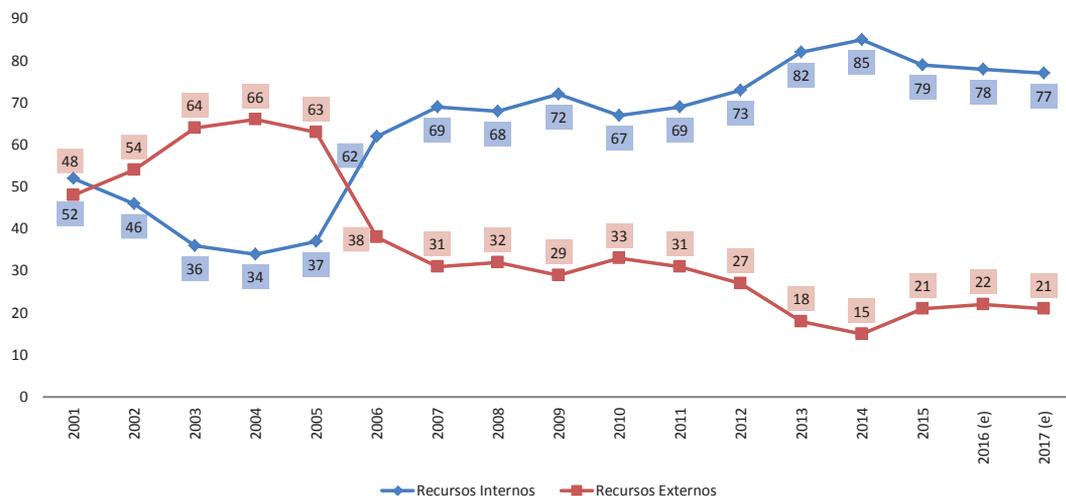
Fuente: INE
(p) preliminar

A pesar que se logró captar una importante inversión extranjera, los montos aún no son suficientes, por lo que se debe establecer mecanismos para atraer más inversión. Se debe recalcar nuevamente, que en el modelo boliviano están presentes tanto el sector privado como el Estado y ambos tienen que aunar esfuerzos para alcanzar el objetivo final, que es mejorar las condiciones de vida de la población en general, lo que muestra que se tiene un gobierno con una mentalidad muy flexible en términos de discusión y debate, que finalmente busca apalancar el bienestar de todos los bolivianos.

Con relación al grado de dependencia de financiamiento externo de la economía boliviana, se puede observar que en 2004 llegó a un 66%, mientras que a la fecha está entre un 20%-21%, vale decir, que existe una fuerte caída de la dependencia del financiamiento externo. Mientras que el financiamiento interno pasó de registrar 34% en los años 2000, a 80% aproximadamente a la fecha, con lo que el Estado puede financiar autónomamente sus carreteras u otro tipo de inversiones a través del uso de recursos propios. El país muestra que tiene capacidad para definir su destino sin estar condicionado a los dictámenes de los organismos internacionales, a diferencia de los anteriores gobiernos que no tenían estos recursos internos para financiar el desarrollo del país (Gráfico 9).

Gráfico 9: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2001-2017 (PRESUPUESTO)

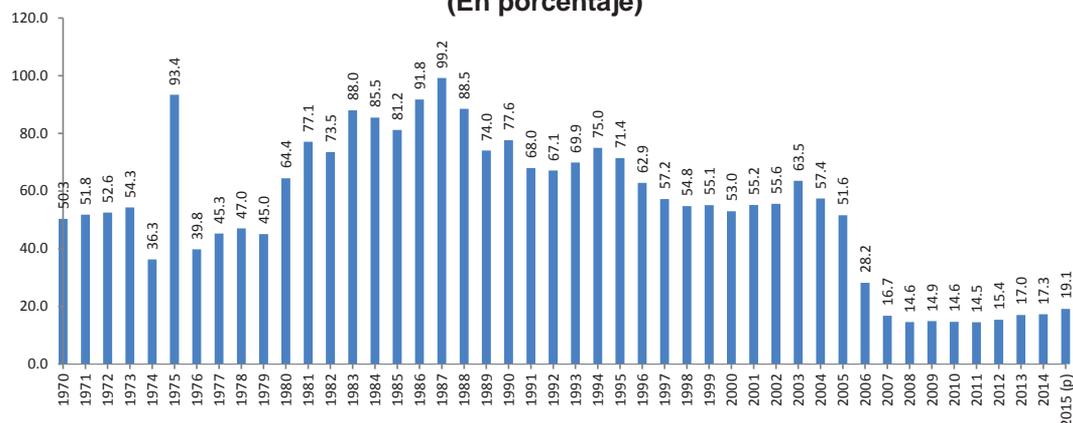
(En porcentaje de procedencia)



Fuente: VIPFE
(e) estimado

En 1987, el endeudamiento público con relación al PIB llegó al 99%, mientras que en 2015 se redujo a un 19%, situando a Bolivia entre los países con más bajo endeudamiento de la región (Gráfico 10).

Gráfico 10: RATIO DEUDA/PIB (1970-2015)
(En porcentaje)

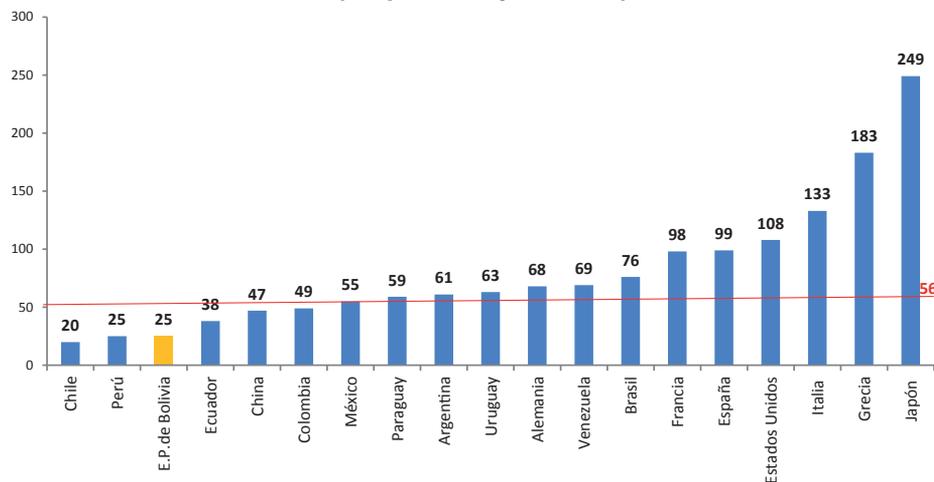


Fuente: BCB
(p) preliminar

De acuerdo al Fondo Monetario internacional (FMI), la tasa de endeudamiento de Bolivia con relación al PIB sería del 25%, cifra bastante moderada y flexible frente a otros países. En ese sentido, se tiene suficiente espacio para contratar otros créditos, como el que se tiene comprometido con China por USD7.000 millones, que en el peor de los casos, haría que la deuda respecto al PIB llegue a un 27%.

Asimismo, se considera saludable que además de buscar financiamiento, se busque diversificar el riesgo, desarrollando líneas de crédito alternativas con otros países (Gráfico 11).

Gráfico 11: DEUDA PÚBLICA EN PAÍSES SELECCIONADOS A JUNIO DE 2016 (En porcentaje del PIB)

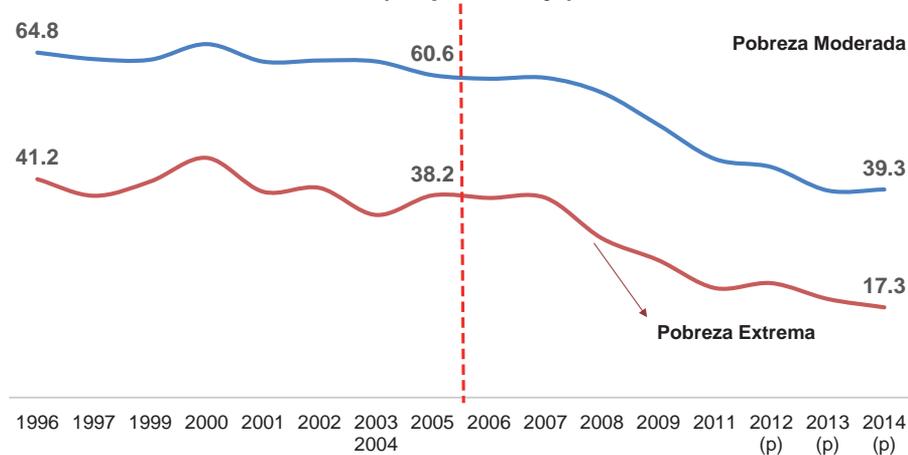


Fuente: WEO FMI *Fiscal Monitor* Abril 2016 y BCB

Nota: Para Bolivia el dato corresponde a deuda pública total a junio de 2016 y para el resto de los países corresponde a la deuda bruta del gobierno general (proyección 2016)

Con relación a la reducción de la pobreza y de la desigualdad, se debe destacar que las tasas de la pobreza extrema y moderada, bajaron del 38% al 17% y del 60% al 39%, respectivamente. Pese a ello, Bolivia sigue rezagada con relación a América Latina, por lo que la meta es llegar a un solo dígito al finalizar la presente década (Gráfico 12).

Gráfico 12: POBREZA MODERADA Y EXTREMA (En porcentaje)



Fuente: INE
(p) preliminar

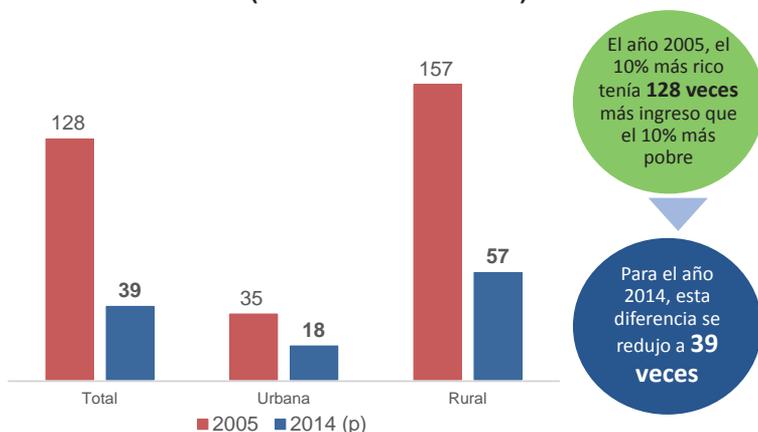
De acuerdo a Piketty, en los últimos años existe una mayor concentración de la riqueza a nivel mundial, situación que se puede corroborar con datos de Oxfam, que muestran que en el año 2009 el 44% de la riqueza estaba concentrada en el 1% de la población, y que en el año 2016 pasó a que el 50% esté en manos del 1% de la población, existiendo una tendencia hacia la concentración de la riqueza (Gráfico 13).



Fuente: OXFAM Internacional

En Bolivia esta tendencia va en sentido contrario, en el año 2005 el 10% más rico del país tenía 128 veces más respecto al 10% más pobre. Sin embargo, en 2014 esta relación bajó a 39 veces. Brasil y Bolivia estaban entre los países más injustos del mundo. Actualmente, se redujo drásticamente esta situación. Si bien es una cifra importante no es todavía la óptima, existiendo aún una deuda pendiente. Aunque es necesario recalcar que a diferencia de otros países, el modelo boliviano no distribuyó la pobreza sino que por el contrario buscó aumentar la riqueza como medio para disminuir la pobreza (Gráfico 14).

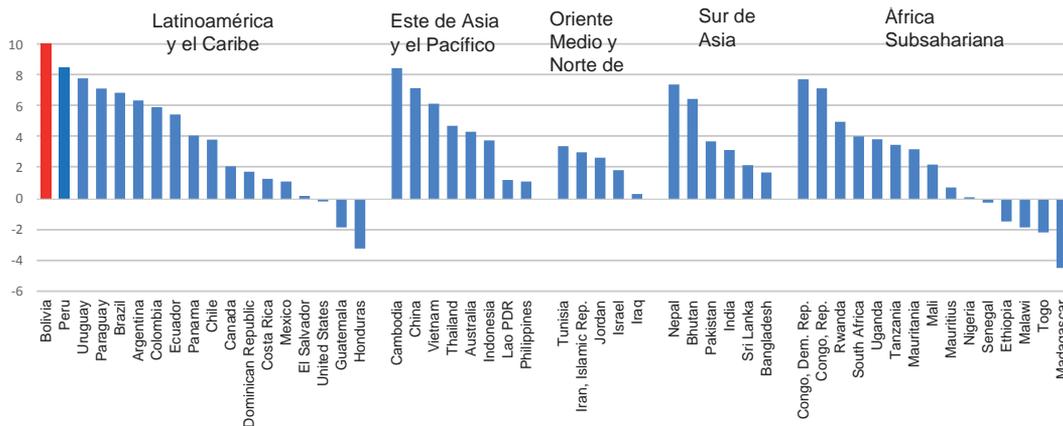
Gráfico 14: DESIGUALDAD DE INGRESOS
10% MÁS RICO VS 10% MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN
(En número de veces)



Fuente: INE
 (p) preliminar

Con relación a las condiciones de vida, el Banco Mundial señaló que Bolivia logró mejorar los ingresos del 40% de la población más vulnerable, en virtud a que este estrato registró la tasa de crecimiento económico más alta frente a otros países (Gráfico 15).

Gráfico 15: BOLIVIA - PAÍS CON MAYOR CRECIMIENTO PROMEDIO DEL INGRESO DEL 40% DE LA POBLACIÓN CON MENORES INGRESOS, 2007-2012 (En porcentaje)



Fuente: Banco Mundial "Poverty and Shared Prosperity Report 2016, Concept Note"

Para resumir esta primera parte, Bolivia tiene una economía con crecimiento estable, la desigualdad se redujo y además se construye un Estado de bienestar acorde con el siglo XXI. En ese sentido, el PNUD⁴ sitúa a Bolivia junto con Dinamarca, Suecia y Reino Unido entre los cuatro países del mundo que han logrado una pensión universal para personas mayores de 60 años, siendo el promedio de cobertura para América Latina del 56%.

III. Pilares del Modelo Económico

Para que la economía boliviana esté funcionando de esta manera se realizaron las siguientes acciones:

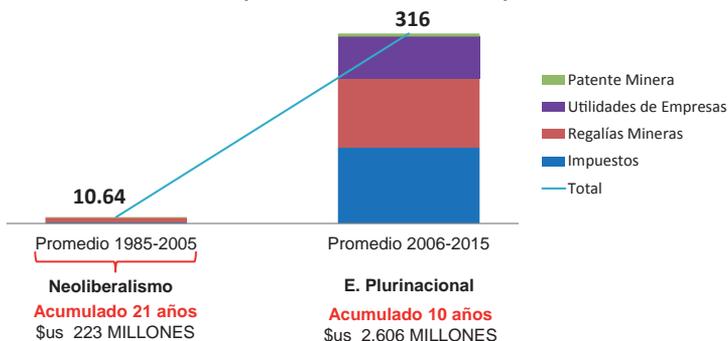
- Nacionalización de los recursos naturales

La nacionalización además de tener una importancia política tuvo una connotación en el campo económico que ayudó a que Bolivia tenga mayores recursos para apalancar su desarrollo.

- El *government take* minero 50%-55%. Son las utilidades mineras que se quedan con el Estado una vez que se deducen los costos de producción y de realización. Esta ganancia, se mantiene en esos porcentajes, permitiendo que Bolivia comience a percibir divisas de la minería (Gráfico 16).

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Gráfico 16: RENTA MINERA – PROMEDIO ANUAL
(En millones de USD)

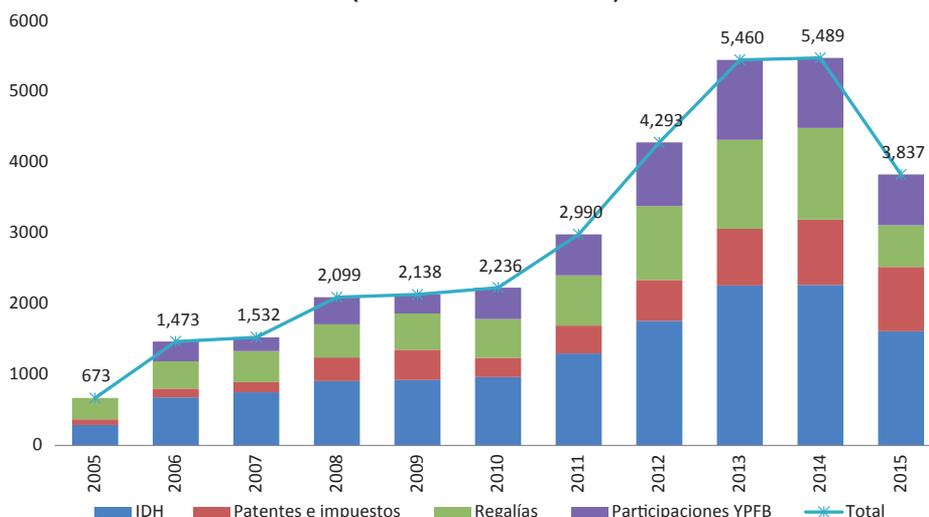


Fuente: INE

Cabe señalar que desde tiempos de Patiño, la minería sostuvo al país, y pese a que en los años 90 ésta entró en declive y Bolivia dejó de ser un país minero temporalmente, hoy en día la minería vuelve a tener un papel destacado en la economía, aunque todavía no se logró los niveles de la renta minera peruana ni chilena.

- El *government take* hidrocarburífero 85%-92%. Este impuesto se mueve de acuerdo al campo de explotación, dependiendo de si el reservorio es grande, pequeño o de reciente descubrimiento. La renta petrolera pasó de USD600 millones a casi USD5.500 millones, aunque con el descenso del precio del petróleo⁵ del año 2015, esta se situó en USD3.800 millones (Gráfico 17).

Gráfico 17: RENTA PETROLERA
(En millones de USD)



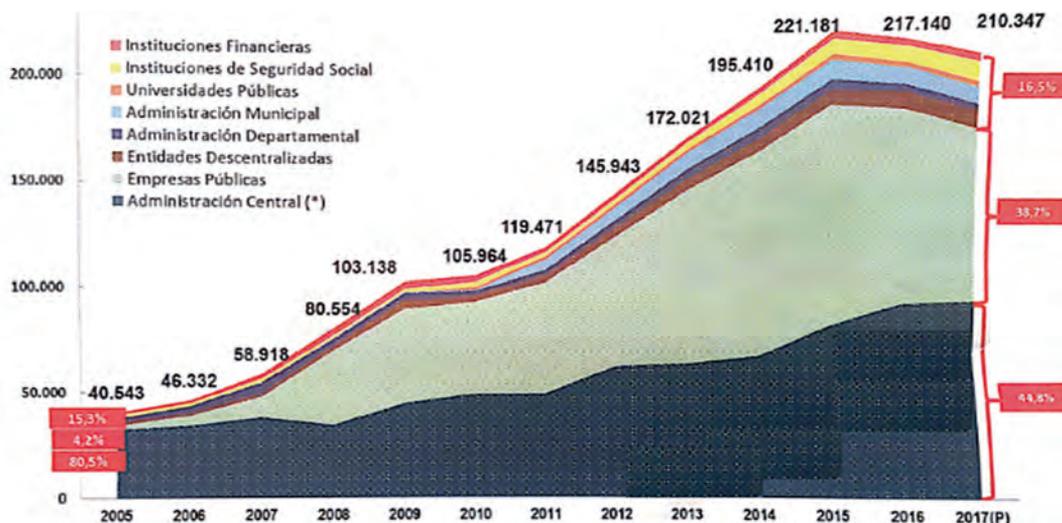
Fuente: YPFB

⁵ Esta caída no respondió a una disminución de los volúmenes de producción, sino que fue por un tema vinculado con la caída del precio del petróleo, que bajó hasta USD56 y que afectó el precio del gas de exportación boliviano que está indexado, y a que de un precio de USD11 el millón de BTU's de gas, se está exportando a USD3.

Pese a esa caída catastrófica del precio del petróleo, la renta petrolera sigue teniendo un papel destacado. La previsión del FMI para el 2017 es más optimista, señalando que el precio del petróleo estará oscilando entre USD50 y USD55. Cabe hacer notar, que el precio del petróleo influye mucho en la renta petrolera y en los recursos de las gobernaciones y de los municipios.

- El *government take* bancario. Los bancos aportaban al Estado el 12% de sus utilidades, hoy en día subió a 51%. Por lo tanto, si le va bien a los bancos le va bien a los bolivianos.
- **Internalización social y productiva del excedente económico**
- El papel de las empresas del Estado. Las empresas públicas tienen un papel muy importante en la economía nacional; gracias al excedente económico se las pudo crear y hoy en día generan una importante parte de los ingresos del erario nacional. Del dinero que recibe el Estado, solo el 44% lo genera la administración central frente al 80,5% en 2005. Por el contrario las empresas públicas que generaban en similar período el 4% de los ingresos, hoy en día generan el 39% (Gráfico 18). Es decir que de los ingresos que genera el Estado, los impuestos tienen menor peso en el presupuesto general del Estado dado que al haberse implementado empresas públicas, hoy éstas generan casi la mitad de los ingresos.

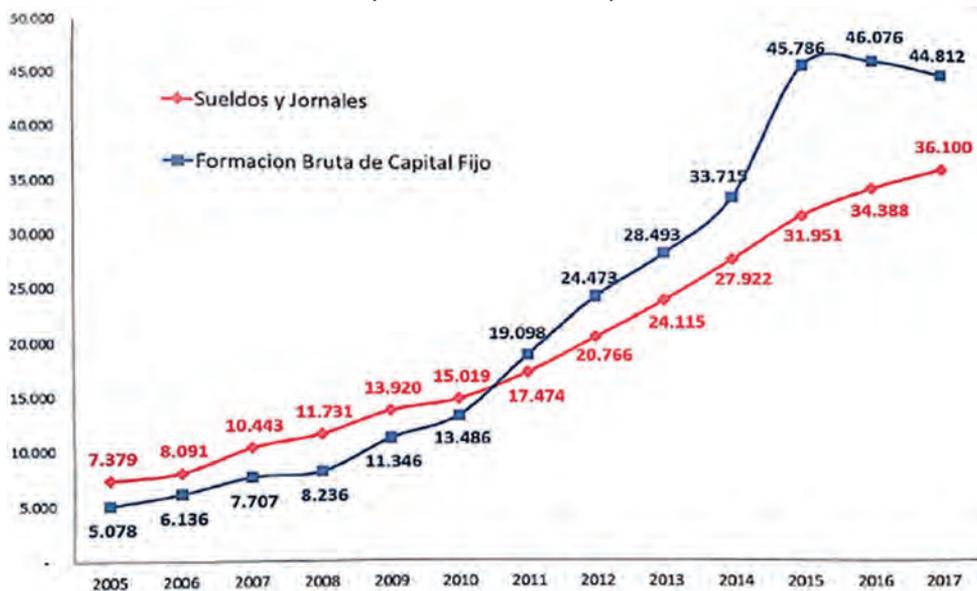
Gráfico 18: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE RECURSOS POR NIVEL INSTITUCIONAL 2005-2017
(En millones de Bs y porcentaje)



Fuente: Presupuesto General de la Nación (PGN) 2005-2009, Presupuesto General del Estado (PGE) 2010-2015 y PGE 2016
(*) Incluye Órganos del Estado Plurinacional e Inst. de Ctról. y Def. del Estado

- Creación de capital bruto. Desde 2011, la inversión destinada a aumentar el acervo de activos fijos que se utilizan en los procesos de producción, pasó a ser liderado por el sector público. En el caso del sector privado la formación bruta de capital tiene otro tratamiento (Gráfico 19).

Gráfico 19: PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS EN SUELDOS Y SALARIOS Y FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL, 2005-2017
(En millones de Bs)

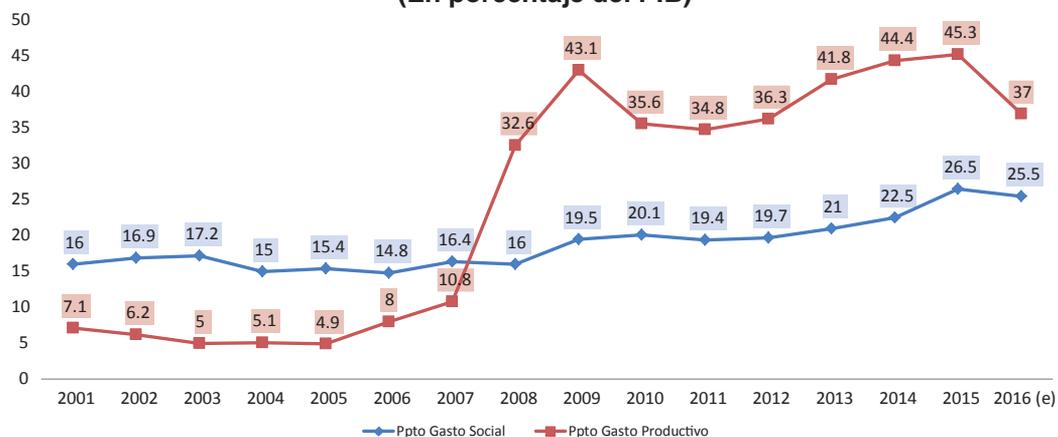


Fuente: PGN 2005-2009, PGE 2010-2015 y PGE 2016

Entre las principales inversiones que realizó el gobierno, están la industria petroquímica, la planta de urea en Cochabamba, la planta de plásticos en Tarija y las referidas a la generación de energía eléctrica principalmente. Con relación a esta última, la construcción de represas para exportar energía eléctrica, es actualmente una prioridad para el gobierno, dado que brinda valor agregado a los recursos naturales. Es importante que se avance en este rubro, dado que la demanda tanto interna como externa siguen creciendo. Bolivia por ejemplo, consume 1.500 megawatios y Brasil cada año necesita más de 3.000 megawatios. Por eso se aceleró la construcción de muchas plantas de energía eléctrica buscando que a partir de 2020, estas puedan compensar las exportaciones de hidrocarburos o de minerales.

- De igual manera, en temas de salud y producción se está utilizando el dinero de la nacionalización. Si bien el tema productivo pasó de 14% a casi un 43% en términos del PIB, el gasto social pasó de 16% a 25% (Gráfico 20). Es decir, una buena parte del gasto público de los bolivianos se va a salud y educación.

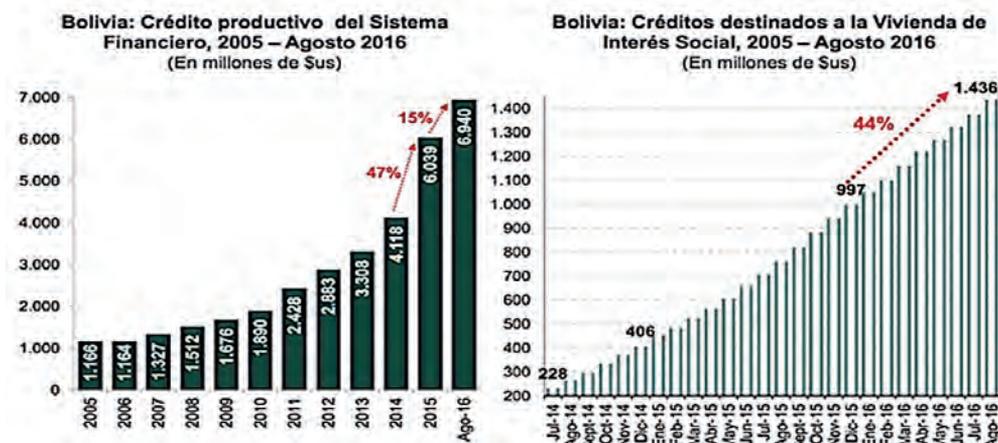
Gráfico 20: PRESUPUESTO AGREGADO DE GASTOS ASIGNADOS A LOS SECTORES SOCIAL Y PRODUCTIVO, 2001-2015 (En porcentaje del PIB)



Fuente: VIPFE
(e) Estimado

- Redireccionamiento del dinero de los bancos. Esta medida es parte de la política heterodoxa, que en algunos casos funciona con reglas de mercado,⁶ pero en otros casos el Estado regula precios. En el caso del dinero de la banca, se reguló las tasas de interés; en ese sentido se determinó que el 60% de esos recursos debe prestarse a producción y construcción a bajas tasas de interés (6%) y no como en el pasado, destinarse casi en su totalidad para el comercio, a tasas más altas de alrededor del 11% (Gráfico 21).

Gráfico 21: CRÉDITO PRODUCTIVO Y CRÉDITOS DE VIVIENDA SOCIAL Ley de Servicios Financieros que contribuye al impulso del sector productivo y facilita el acceso a una vivienda

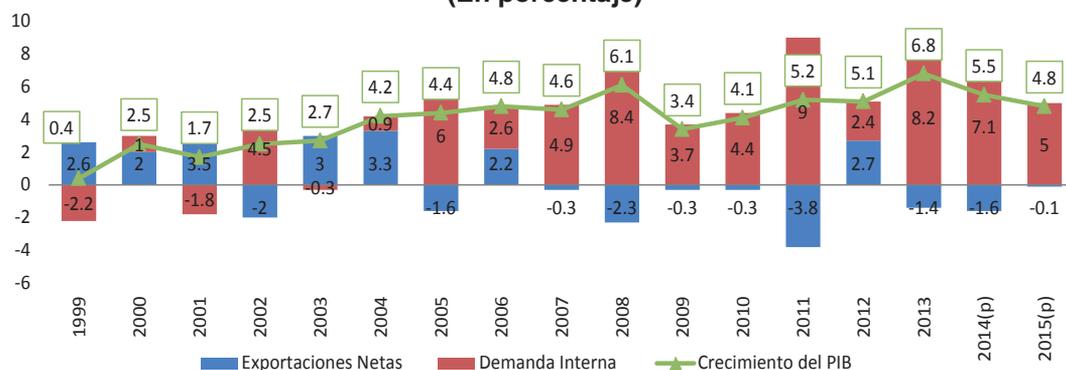


Fuente: ASFI

6 El mercado no es sinónimo de capitalismo, hay mercado desde tiempos de Hamurabi mientras que el capitalismo tiene apenas 600 años.

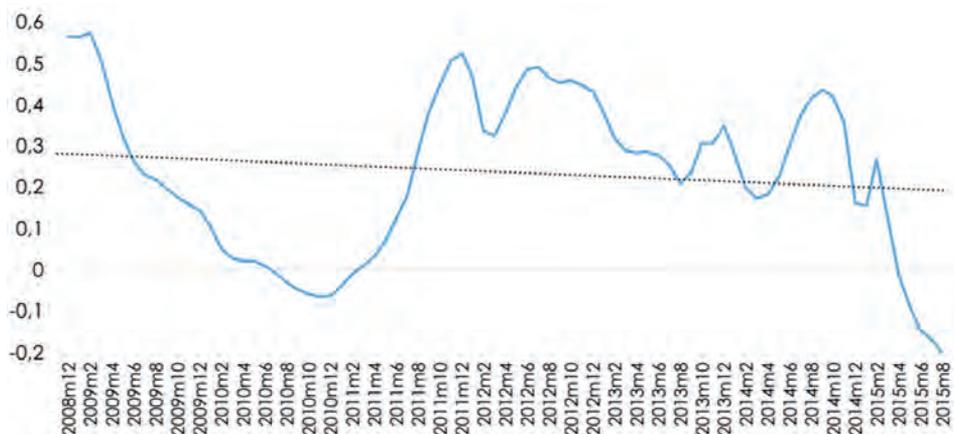
- Desprimarización de la economía. Se debe subrayar que las exportaciones son primarias mientras que la economía en su conjunto no. La incidencia de la demanda interna en la economía es cada vez más importante. A partir del 2005, con el cambio de modelo, comienza a destacar el papel de la demanda interna en la economía nacional que tuvo como virtud hacer disminuir la incidencia de las exportaciones. Por tanto, durante estos últimos años gran parte del crecimiento de la economía boliviana fue explicada por la dinámica del mercado interno. Aunque las exportaciones de gas y de minerales llegan al 70%, la economía ya no es primaria, lo cual se constató por la resiliencia que mostró frente a la caída de los precios internacionales de las principales materias primas (Gráfico 22).

Gráfico 22: PRESENCIA DEL MERCADO INTERNO EN EL CRECIMIENTO (En porcentaje)



Fuente: Memoria de la Economía Boliviana 2015
(p) Preliminar

- Si bien el precio del petróleo cayó dramáticamente a partir de mediados de 2015, el Índice General de Actividad Económica (IGAE) siguió con trayectoria estable. Si Bolivia hubiera continuado siendo una economía primaria, el IGAE debería haberse movido de la misma manera que el precio del petróleo (Gráfico 23).

Gráfico 23: CORRELACIONES MÓVILES ENTRE EL IGAE Y EL PRECIO DEL PETROLEO (WTI) 2008-2015

Fuente: FMI e INE

(*) Las ventanas móviles son de 36 meses

- Estructura de las Exportaciones. Comparando 30 años de economía, desde el año 1985 al 2015, el papel de los productos tradicionales, que el año 1985 tenían una participación del 94%, para el año 2015 ésta bajó al 76%, cayendo en 18pp. Mientras que la participación de los productos no tradicionales subieron del 5% a casi el 20% en similar período. El desafío es llegar a que esto cambie en un 50% – 50% (Tabla 1).

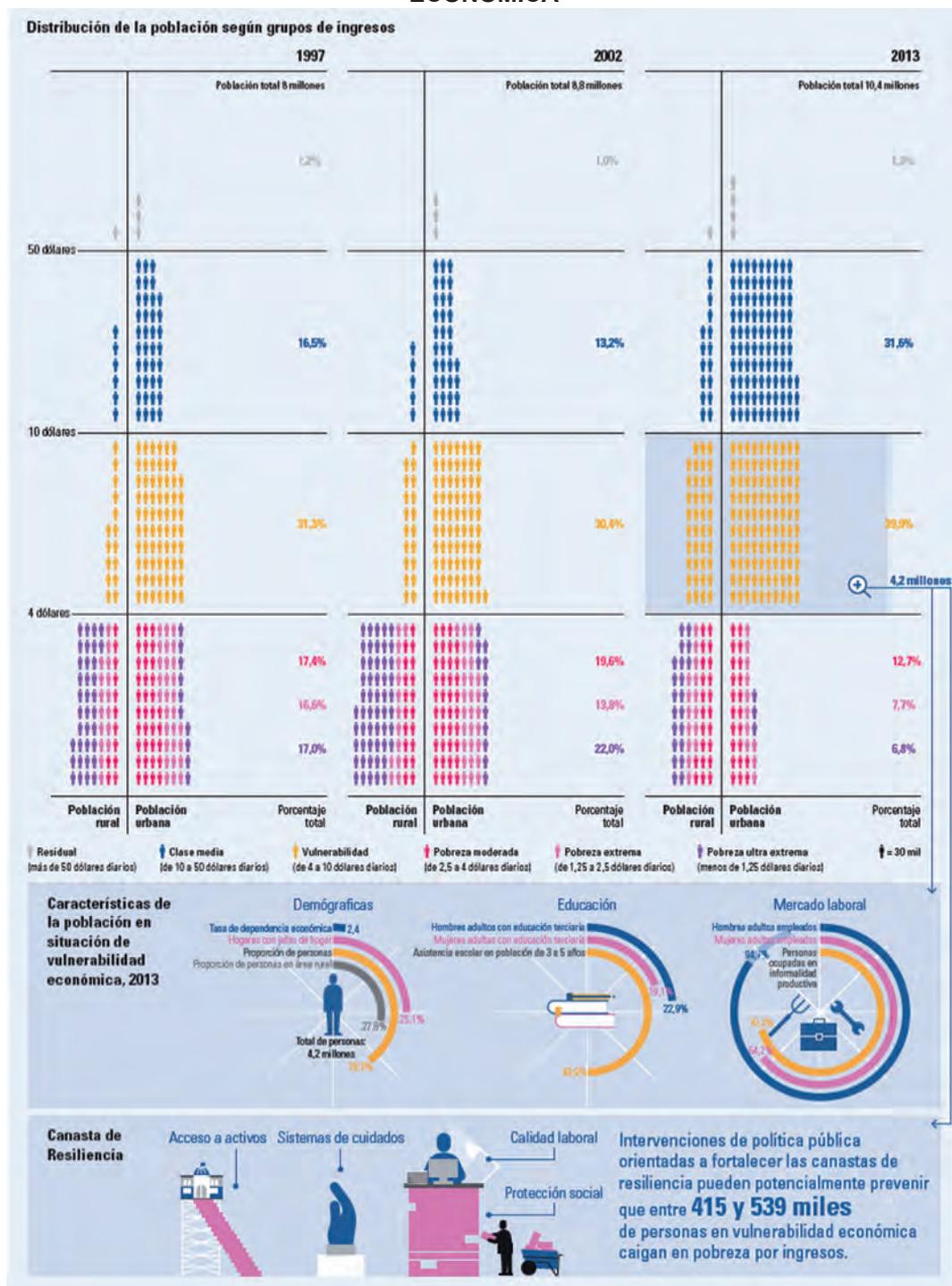
**Tabla 1: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
(En porcentaje)**

DETALLE	1985	2015(P)
A) PRODUCTOS TRADICIONALES	94,5%	76,6%
I. MINERALES	39,1%	32,0%
II. HIDROCARBUROS	55,5%	44,6%
Gas Natural	55,2%	42,3%
Otros	0,3%	2,3%
B) PRODUCTOS NO TRADICIONALES	5,1%	19,5%
Soya y derivados	0,8%	8,9%
Resto	4,3%	10,6%
SUB-TOTAL	99,6%	96,1%
RESTO	0,4%	3,9%
TOTAL VALOR OFICIAL	100,0%	100,0%

Fuente: INE

- La redistribución de la riqueza se convirtió en un método eficaz de la ampliación del mercado interno. Si bien por lo general, el economista enfoca la redistribución de la riqueza como un tema de justicia social, no deja también de ser un hecho económico dado que ayuda al apalancamiento de la economía, y eso es lo que pasó en Bolivia. En el país se dio un efecto de aspersión, se fue de abajo hacia arriba, mediante la otorgación de bonos, transferencias directas a las familias, subvenciones, créditos sociales, entre otros; contrariamente a lo que la ortodoxia predicaba que con el goteo los ricos iban hacer llegar su riqueza a los pobres.
- El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con relación a la reducción de la pobreza en Bolivia, compara el año 97 con los años 2002 y 2013 (Gráfico 24). Arriba de la pirámide están los ricos, después la clase media y los que se encuentran en la base son los pobres. La clase media alta o ricos, a pesar que disminuyeron en 2002, en 2013 aumentan al igual que la clase media. Por su parte, es notoria la disminución de los pobres, y cuando los pobres pasan a ser la clase media, se da el fenómeno de que éstos empiezan a consumir más. Los bolivianos gastan el 50% de su salario en comida, especialmente la clase media y las clases populares, por lo que la dinámica del mercado interno tiene una connotación tanto de justicia como económica. Bolivia es un país de aproximadamente 10 millones de habitantes, un país pequeño y la mayor parte de su gente es muy pobre. Una persona cuando mejora su salario, se alimenta mejor poniendo en marcha la dinámica del consumo. Los bolivianos pasaron de consumir 60 kilos de papa al año, a 94 kilos de papa, comenzaron a alimentarse mejor, y el que tiene un poco más de dinero incluso puede mejorar su vivienda. Este motor puede funcionar hasta el momento en que todo el sector pobre pase a ser clase media. Ese es un secreto de la economía boliviana. Por lo que el desafío es que para el 2020 y 2021, se desarrollen mecanismos alternativos para dinamizar el mercado interno. Pero si bien el mercado interno es una forma de protegerse de los vaivenes del mercado externo, no hay que cerrarse a la globalización, aunque hay que insertarse de forma inteligente.

Gráfico 24: PIRÁMIDE DE INGRESOS, PERFIL DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ECONÓMICA Y FACTORES ASOCIADOS A LA MOVILIDAD ECONÓMICA



Fuente: PNUD (2016), Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, p. 299

- Por otro lado, se implementó políticas proteccionistas desde el 2012 para hacer frente a la crisis internacional. Esto fue necesario porque muchos bolivianos no conocieron los tiempos de la Unión Democrática y Popular (UDP). En esta época se vivió con una lógica de escasez. Con esta experiencia, el 2012 se hizo imperiosa la necesidad de elaborar un plan de contingencias que contemplaba principalmente la ampliación de la frontera agrícola.⁷ En esa lógica, se amplió la frontera agrícola pasando de producir de 2,5 millones de hectáreas a 3,5 millones de hectáreas, siendo la idea llegar a las 7 millones de hectáreas en agricultura.

IV. Conclusiones

En resumen, se dio un uso productivo del crédito bancario, logrando que este no solo vaya al comercio sino que vaya a la producción y a la construcción, lo que genera bastante empleo. Por otro lado, se aumentó la inversión pública, subiendo a USD8.200 millones por año y se realizó inversiones en nuevos rubros. Finalmente, se invirtió prioritariamente en la industria petroquímica y en plantas de generación de energía.

Bolivia tiene un modelo heterodoxo, combina diferentes teorías: de economía de mercado, economía planificada con fuerte presencia estatal y economía comunitaria en el ámbito de la agricultura. En ciertos momentos se implementan políticas keynesianas, usando una fuerte inversión pública, especialmente cuando se tuvo que implementar políticas contracíclicas. En otros momentos se subvencionó las economías más frágiles como ser la agrícola, las de auto-subsistencia en las tierras bajas o de las zonas más áridas del Altiplano, donde no pueden generar excedentes y requieren una subvención estatal para mejorar las condiciones de vida.

En otros momentos, el modelo utiliza el marxismo aplicando las lógicas del valor de uso. También, se está aplicando ciertas lógicas del capitalismo del Estado como es la fuerte presencia del Estado, que busca generar una igualdad social. Se respeta las reglas de mercado y existe una vinculación con el mundo, porque se hacen negocios con empresas extranjeras, como a la vez se hacen empresas del Estado sin generar valor de cambio pero sí valor de uso.

⁷ Ampliar la frontera agrícola no es ponerse en contra del medio ambiente. Actualmente, en Bolivia se tienen 5.400 árboles por persona. Aunque el medio ambiente se lo debe cuidar de manera comunista, es decir, que si se le hace daño, el daño es a todos, y si se lo cuida se lo cuida para todos, en ese sentido hay que asumir comunistamente el cuidado del medio ambiente, no privadamente. Sería injusto que los bolivianos estén cuidando el medio ambiente, con la implicancia de estar limitando sus fuentes de alimentos, mientras los países desarrollados lo están derrochando.

Esto se observa cuando se instala una pequeña planta de cítricos que no genera ganancias pero desarrolla mercado interno, de igual manera con una planta de leche que busca brindar desayuno escolar a un determinado municipio y no así utilidades. Se utilizan postulados marxistas, keynesianos, reglas del mercado, y se aplican lógicas de economía comunitaria, es decir el modelo se encuentra fundado en un pensamiento heterodoxo.

Por tanto, el modelo no está casado con una sola corriente, con un solo autor sino que toma lo que se necesita, como de una caja de herramientas. El fondo de todo es generar bienestar sostenible para la población boliviana. Con ese criterio se arma el modelo, y se convoca a las instancias del gobierno correspondiente para generar bienestar para la población boliviana. Es como se diseña las herramientas para que la economía no tenga hoy un crecimiento espectacular y mañana éste se derrumbe; estos son los tipos de precauciones que se va teniendo en cuenta al momento de elaborar programas económicos, o cuando se elabora el presupuesto de la Nación, donde se define el crecimiento de las principales variables económicas. Todo esto se planifica con el criterio heterodoxo y se puede observar que está funcionando, está dando resultados, podría funcionar mejor en otras condiciones pero frente al contexto latinoamericano podríamos decir que Bolivia es la economía que mejor funciona.



Ponencias realizadas en sesiones plenarias del Congreso

SESIÓN PLENARIA 1:
Reemergencia ortodoxa o
consolidación de un nuevo
pensamiento económico
latinoamericano

II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano

Marcelo Zabalaga Estrada*

* Presidente del Banco Central de Bolivia (2010-2016).

Nota editorial. El presente documento no compromete la opinión de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Durante los dos días en que se desarrolló el Segundo Congreso del Pensamiento Latinoamericano de la APEL,¹ hemos podido evaluar los planteamientos de decenas de intelectuales economistas que expusieron su visión acerca del desempeño de las economías de la región y las políticas más adecuadas. Considero que se ha cumplido el objetivo del Congreso de reforzar la corriente de pensamiento que plantea la posibilidad de una nueva visión, acorde a nuestras propias realidades, a la que denominamos economía heterodoxa. Esta visión es opuesta a la ortodoxia que plantea el FMI² y varios organismos internacionales, la misma que sustenta la preservación del capitalismo.

El capitalismo propone un tipo de economía que lleva a que los países sean sometidos al imperio del poder de la riqueza, dictando políticas económicas que solamente logran acrecentar las brechas entre ricos y pobres. En efecto, al día de hoy hay una mayor acumulación de riqueza en pocas manos como nunca en la historia de la humanidad.

Mercedes Marcó del Pont expuso cuánto dinero hay por encima del PIB real que está en manos de unas cuantas familias. Por el contrario, una gran mayoría de la población no tiene siquiera el dinero suficiente para vivir. Por ejemplo, el año 2013 los trabajadores de EE.UU. vieron incrementado su salario en 1%, en promedio de USD30.000 a USD30.300; por el contrario, las 3.000 familias más ricas vieron incrementado su ingreso anual en 30 millones de dólares cada una.

Durante estos dos días hemos planteado que no se puede tolerar esta injusticia, ese enriquecimiento excesivo, la desigualdad y la falta de responsabilidad frente a esta situación. En este sentido, los expositores del Segundo Congreso de la APEL, desde hace varios años, están pregonando que debemos buscar otras alternativas de políticas económicas más justas. Entre las realidades analizadas se ha señalado que el imperio está en declive, y por eso vivimos un momento muy peligroso, con el capitalismo buscando todos los medios para preservarse; por tanto, es nuestra responsabilidad tener la cautela necesaria y al mismo tiempo la proactividad requerida para dar a luz y fortalecer esta nueva visión de la economía.

Otro punto importante del Congreso fue la concientización que debemos tener de la destrucción de nuestro planeta. Por ejemplo, la famosa isla de basura que se encuentra en el Océano Pacífico con una dimensión de 3 millones de kilómetros cuadrados, tres veces más grande que Bolivia. Los peces se alimentan de esa basura y, por tanto, la humanidad nos estamos alimentando de basura y plástico. En este sentido, las grandes naciones tienen mucha responsabilidad sobre la basura que se está generando y consumiendo en este mundo, y al mismo tiempo no hacen nada para limpiarla y/o contener su avance.

1 Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

2 Fondo Monetario Internacional.

Hay una lección de vida ilustrada en la película “2012” que merece recordarse. Esta película es muy interesante porque pone un escenario en el que las naciones del mundo se ven inundadas, matando a la mayor parte de la población. Solo se salvan 200.000 personas privilegiadas que se embarcaron en naves especiales que podían navegar unos meses hasta que bajaran las aguas. El detalle es que cada pasaje cuesta un millón de dólares, es decir, que sólo los ricos podrían salvarse cuando la tierra se destruya gracias a sus acciones. No podemos tolerar ese tipo de ideas, con los pobres condenados a morir por la irresponsabilidad de los ricos.

Muchas otras presentaciones dieron ejemplos interesantes acerca de respuestas de políticas adecuadas a las propias realidades de nuestras economías. Entre ellas el caso de Bolivia que, con políticas heterodoxas pensadas por los propios bolivianos, estamos logrando resultados destacados en estabilidad, desarrollo y reducción de la pobreza y desigualdad.

Estas son las principales ideas que se vertieron en las fructíferas sesiones del Segundo Congreso de la APEL. La nueva economía que debemos plantear y la importancia de la militancia para defender estas ideas. Gracias a este evento creo que hemos reunido más adeptos a estas ideas de igualdad y justicia social.

Deseo agradecer la participación del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma y del Vicepresidente Álvaro García Linera, así como de los connotados profesionales que enriquecieron las discusiones con sus ponencias. Asimismo, agradezco al centenar de investigadores que presentaron documentos elaborados para el concurso de investigación y presentación en el Congreso.

En este marco, invito a una lectura crítica y propositiva de los documentos que resumen las exposiciones de los oradores principales y de los trabajos que obtuvieron el primer y segundo lugar en las cinco mesas paralelas. Asimismo, en medio magnético se incluyen todos los trabajos que clasificaron para las exposiciones paralelas.

Crisis global y su impacto en América Latina

Theotonio dos Santos*

* Investigador Visitante Sênior Nacional Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ; profesor emérito de la Universidade Federal Fluminense - UFF; Presidente de la Red y la Cátedra de la UNESCO sobre Economía Global y Desarrollo Sostenible – REGGEN; premio mundial de economía marxista 2013 – World Association for Political Economy; presidente del Consejo Director del Centro de Educación Popular e Investigación Económica y Social - CEPES; miembro del Consejo Deliberante del Centro Internacional Celso Furtado; miembro del Consejo Deliberativo de la Fundación Darcy Ribeiro; premio de América Latina y el Caribe de Ciencias Sociales - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Correos electrónicos del expositor: theotoni@terra.com.br; theotoniodossantos.blogspot.com

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano “Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano” llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Julio Humerez Quiroz.

Resumen

En la última década y media, la economía mundial está cambiando hacia el Asia, bajo el liderazgo de China. La economía más grande del mundo es China y se prevé que en el año 2021 se consolide esta posición. Por otra parte, entre las empresas más grandes del mundo, las empresas chinas son las que tienen la mayor participación. Un factor que ha jugado un papel importante en la evolución de la economía china es el capital humano, reflejado en aumentos sin precedentes de la actividad de Investigación y Desarrollo (I&D) y la educación superior. Asimismo, recientemente las industrias chinas han adoptado tecnologías basadas en la automatización, lo que les ha permitido ganancias de productividad y competitividad.

I. Realidad actual: cambios y tendencias

Desde el año pasado, el mundo fue testigo de una intensa movilización geopolítica entre las potencias regionales, en torno a alianzas estratégicas que tienen una posición común en contra de los Estados Unidos. No siempre aliados en el pasado, estos países están a punto de compartir un sentimiento anti-estadounidense. Todos ellos son, sin excepción, los regímenes autoritarios donde las libertades civiles están bajo amenaza constante.

El presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, por ejemplo, se acercó a Moscú unos meses después de que las fuerzas armadas turcas derribaron un caza ruso, matando a los dos pilotos, lo que llevó a Moscú a imponer sanciones. Este acercamiento puede parecer extraño, ya que el presidente ruso, Vladimir Putin es aliado de Bashar al-Assad, presidente sirio y enemigo de Erdogan; y debido a que Estados Unidos es un aliado importante de Turquía, donde opera una base aérea estratégica. El país, por otra parte, es miembro de la OTAN. Pero las relaciones entre Ankara y Washington se deterioraron después del fallido golpe el mes pasado. El presidente turco acusó al gobierno de Estados Unidos de apoyar el levantamiento.

Putin y Erdogan negocian el uso de los aviones de combate rusos en la base aérea turca, utilizada hoy por los EE.UU. para atacar las posiciones del Estado islámico en Siria, lo que implicaría la retirada de las tropas estadounidenses del país. Mientras que Turquía da un giro a Irán, señalando a los EE.UU. como el "Gran Satán", el régimen intensifica el autoritarismo y las violaciones de derechos humanos.

Otra alianza improbable que se viene diseñando en el mapa geopolítico del mundo en oposición a los Estados Unidos se expresa mediante la realización de operaciones militares conjuntas entre Irán y Rusia. Además de un acuerdo para la compra de armas de última generación, incluyendo las centrales nucleares rusas, los dos países llevaron a cabo ejercicios militares conjuntos en el Mar Caspio. E Irán aprobó la semana pasada que una de sus bases aéreas fuese utilizada por cazas rusos para llevar a cabo ataques en Siria, aunque la divulgación de este acuerdo por el Kremlin ha dado lugar a la suspensión por parte de Teherán.

Moscú y Pekín también se unieron en un pacto inusual, para llevar a cabo ejercicios militares de sus fuerzas navales en el Mar del Sur de China, un área que ha sido disputada por el gobierno chino y otros países asiáticos en la región.

Estas alianzas en Asia y Oriente Medio, dadas las debidas proporciones, son espejos de un movimiento similar en los últimos años en América Latina. El

lulopetismo en Brasil, el kirchnerismo en Argentina, el chavismo en Venezuela; y el bolivarismo en general en Ecuador, Nicaragua y Bolivia, ideologías autoritarias y populistas, nutrieron una retórica anti-estadounidense, que se remonta a la Guerra Fría.

Ese sistema de dominación desde los setenta, se articuló en una alianza. EE.UU. aceptó que necesitaba una alianza más fuerte, por lo que buscó la alianza con Europa y Japón. Las tres fuerzas dominarían el mundo, representada por siete países que tenían los ingresos más altos del mundo: EE.UU., Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia y Canadá. Este esquema de fuerza mundial está altamente cuestionado por los datos desde el punto de vista del consumo.

De acuerdo a los datos del FMI, en primer lugar, la economía china en 2015 ya mostraba una pequeña diferencia y en 2016 aumentó esa diferencia a más de 20 billones de dólares de valor del PIB basado en la valuación de la Paridad del Poder Adquisitivo. Para 2021 ese organismo proyecta, usando la tasa de crecimiento de los últimos años, que China tendría más de 30 billones de dólares, mientras que EE.UU. estaría con casi 23 billones de dólares, una diferencia sustancial. Por su parte, India, que es un gran nuevo jugador en la economía mundial, ocuparía el tercer lugar, muy por debajo de EE.UU., pero con el tiempo se aproximaría, ya que mantiene una tasa de crecimiento bastante más alta. De esta manera, China junto con India pasan a configurar un patrón totalmente nuevo en la economía mundial. Después están Japón y Alemania. El PIB de este último país baja mucho y está muy próximo a Rusia, que tiene tasas de crecimiento muy bajas. Brasil también muestra tasas de crecimiento particularmente bajas. En octavo lugar aparece Indonesia, por encima de Gran Bretaña (Cuadro 1). Un resultado muy interesante, porque este último país es el modelo de la economía liberal con Thatcher como ideólogo. Después siguen los demás países del G7. En suma, está claro que la economía mundial se desplaza hacia Asia, bajo el liderazgo de China.

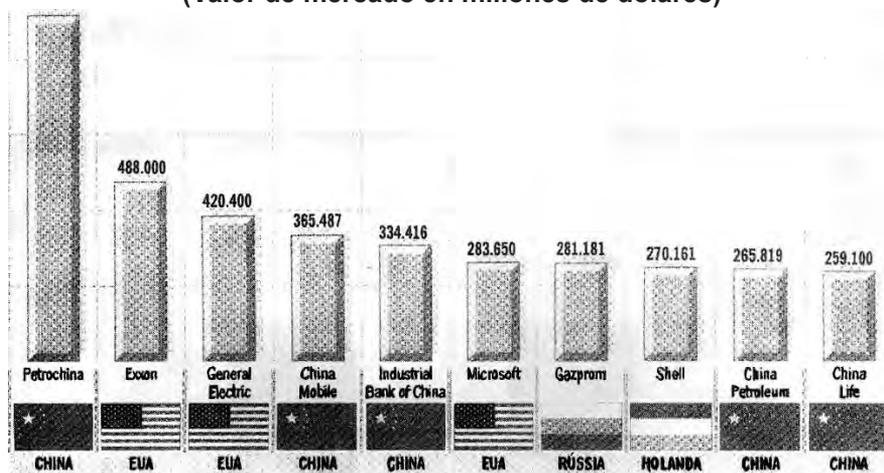
Cuadro 1: CLASIFICACIÓN DEL PIB (PPP) 2016
(En miles de millones de dólares)

Rank	Country/Economy	2016	Share	2017	2018	2019	2020	2021
1	China	20,853.330	19107	22,452	24	26,293	28,45	30,777
2	USA	18,558.130	17004	19,285	20	21,016	21,874	22,766
3	India	8,642.760	7919	9,419	10	11,375	12,503	13,754
4	Japan	4,901.100	4491	4,966	5	5,231	5,377	5,523
5	Germany	3,934.660	3605	4,054	4	4,34	4,486	4,634
6	Russia	3,684.640	3376	3,766	3	4,024	4,169	4,318
7	Brazil	3,101.250	2841	3,144	3	3,376	3,515	3,66
8	Indonesia	3,010.750	2759	3,214	3	3,739	4,046	4,377
9	United Kingdom	2,756.750	2526	2,857	2	3,108	3,24	3,377
10	France	2,703.380	2477	2,776	2	2,987	3,104	3,226

Fuente: *World Economic Outlook*, International Monetary Fund (April – 2016)

Aquí comienza a surgir un fenómeno nuevo muy importante: el auge de la expansión de la economía china, especialmente desde 2007. Esto se expresa en que hoy en día las mayores empresas del mundo, en términos del valor de las acciones, son chinas. Las diez empresas más grandes del mundo son: Petrochina, Exxon (EE.UU.), General Electric (EE.UU.), China Mobile, Industrial Bank of China, Microsoft (EE.UU.), Gazprom (Rusia), Shell (Holanda), China Petroleum y China Life (Gráfico 1). Por otra parte, las empresas chinas muestran una tendencia creciente, particularmente desde 2008, mientras que las empresas estadounidenses exhiben un comportamiento decreciente desde mediados del dos mil, y las empresas europeas una tendencia similar, de manera notoria desde inicios de la presente década (Gráfico 2).

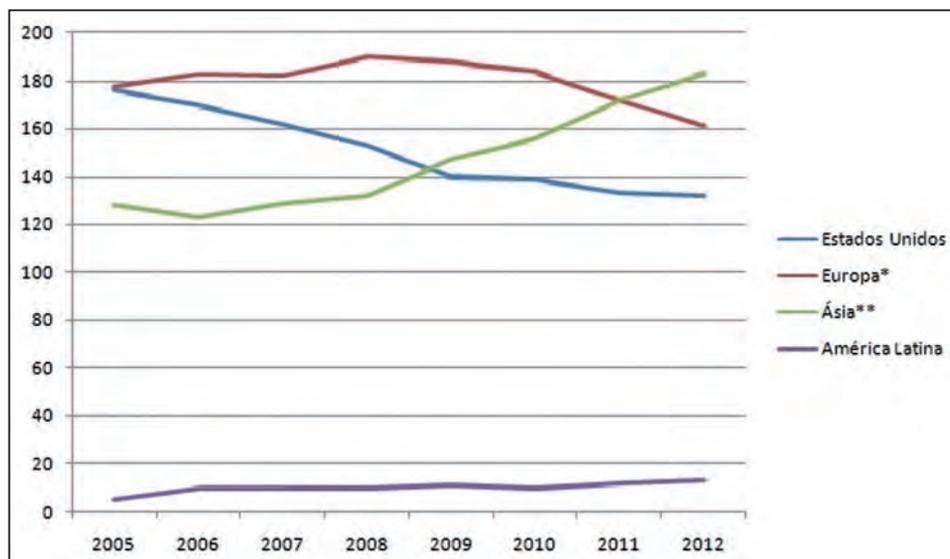
Gráfico 1: LAS DIEZ EMPRESAS MÁS GRANDES DEL MUNDO
(Valor de mercado en millones de dólares)



Fuente: Seeking Alpha, Reuters e Bloomberg News

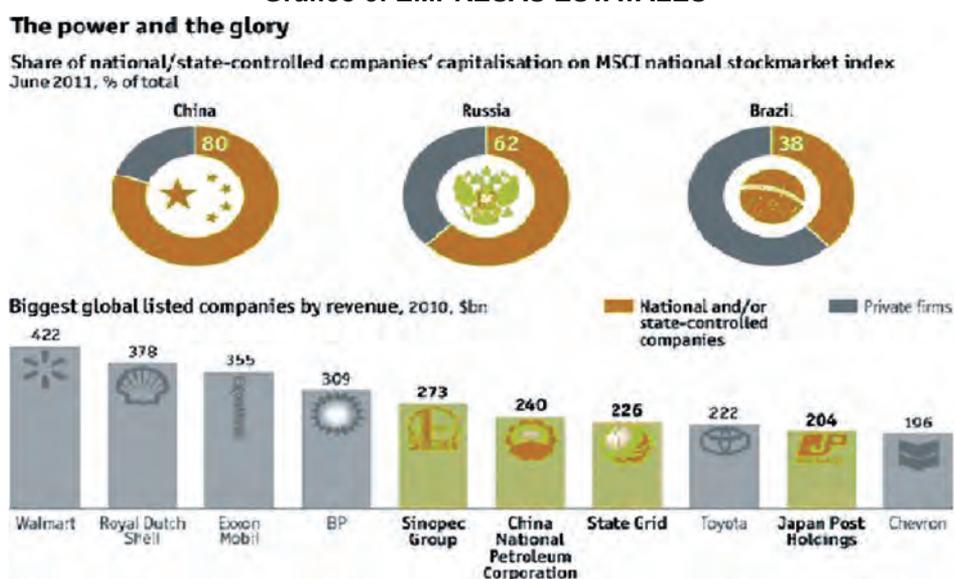
Nota. Datos del 15 de octubre con excepción del valor de Petrochina al 5 de noviembre de 2007

Gráfico 2: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPRESAS POR REGIONES SELECCIONADAS ENTRE LAS 500 MEJORES DEL MUNDO SEGÚN FORBES, ENTRE LOS AÑOS 2005 Y 2012



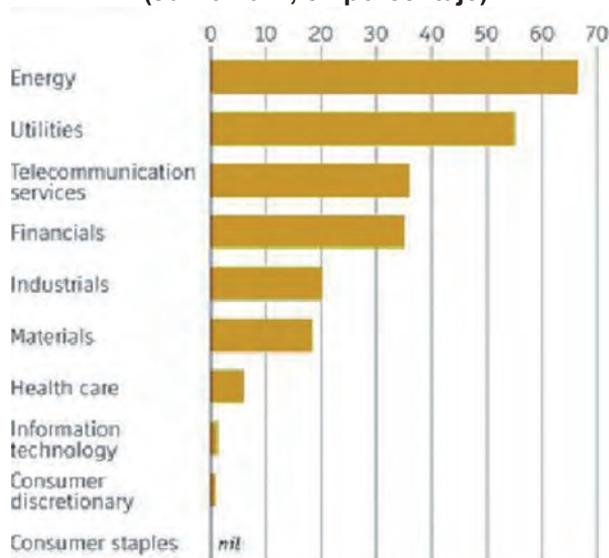
Por su parte, el Estado chino es un gran organizador de la economía china y de la economía asiática. La revista *The Economist*, una revista conservadora, en un estudio muestra que en China el 80% de las empresas son estatales, en Rusia el 62% y en Brasil el 38% (Gráfico 3). En el sector de energía las empresas estatales tienen una participación de más de 60% (Gráfico 4). Este es el cuadro de un fenómeno nuevo que está en pleno proceso de ascenso mundial.

Gráfico 3: EMPRESAS ESTATALES



Fuente: Deutsche Bank, Fortune; The Economist

Gráfico 4: PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS NACIONALES / ESTATALES EN EL ÍNDICE MORGAN STANLEY CAPITAL INTERNATIONAL DE MERCADOS EMERGENTES POR SECTOR INDUSTRIAL (Junio 2011, en porcentaje)



Fuente: Deutsche Bank, Fortune; The Economist

En la actualidad las empresas estatales invierten sus grandes excedentes de los que disponen (Cuadro A1, Apéndice) en otras partes del mundo, no solo China, sino otros países del Asia y del Medio Oriente, que tienen grandes reservas financieras. En la región tenemos algunas reservas significativas, pero no hemos convencido a nuestra burguesía de que eso puede haber sido usado como instrumento de expansión económica y de inversión a nivel mundial. Sería interesante ingresar a este juego. Y una iniciativa aparece en los BRIC's,¹ en la creación del banco de los BRIC's con 2 mil millones de dólares. Entonces, tenemos que empezar a pensar el mundo con estos cambios radicales. Esto tiene implicaciones fuertes para América Latina porque de lo contrario estaríamos intentando impedir que la región sea parte de este proceso de transformación del mundo, y buscando que la región no se integre, no sea una fuerza de desarrollo importante, no tenga al Estado como una referencia fundamental para organizar la economía y para movilizar a los pueblos.

Ahora el éxito de la economía china se debe, entre otros factores, al fuerte fomento y desarrollo de la investigación y desarrollo (I&D). Así, el porcentaje de investigadores chinos con relación al total mundial en cinco años, entre el 2002 y 2007, aumentó significativamente de 14% a 20%, en tanto que en EE.UU. se redujo de 23% a 20%; en Europa de 32% a 30%; y en el resto del mundo se

¹ Bloque económico conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

mantuvo constante (Gráfico 5). Por su parte, el número de investigadores entre 2002 y 2004 aumentó en 623.000, mientras que en EE.UU., en Europa y el resto del mundo, el incremento fue modesto (Gráfico 6).

Este comportamiento se reflejó en un importante aumento del gasto en I&D (Gráfico 6) y en la tasa de crecimiento del número de investigadores que, entre 2002 y 2007, en solo media década, en China aumentó en 78%, cifra que no tiene comparación con el aumento registrado en EE.UU., Europa y el resto del mundo (Gráfico 8).

Por otra parte, a mediados del 2009 el perfil de graduados en China y EE.UU. ha cambiado de manera notoria, a favor del primero (Gráfico 9A), siendo más notorio en el sector de estudiantes de ingeniería (Gráfico 9B).

Gráfico 5: PARTICIPACIÓN DE INVESTIGADORES EN EL TOTAL MUNDIAL

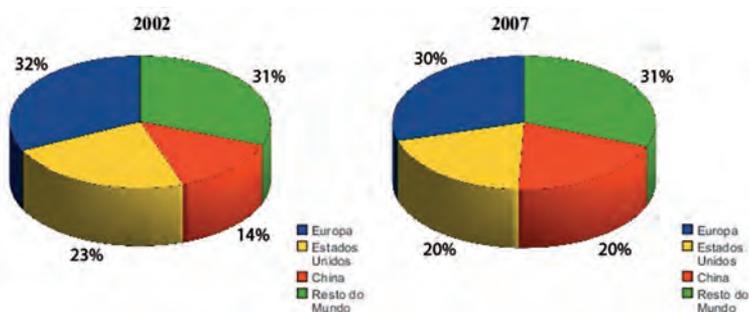


Gráfico 6: EVOLUCIÓN COMPARATIVA DEL NÚMERO TOTAL DE INVESTIGADORES ENTRE 2002 Y 2004 (En miles)

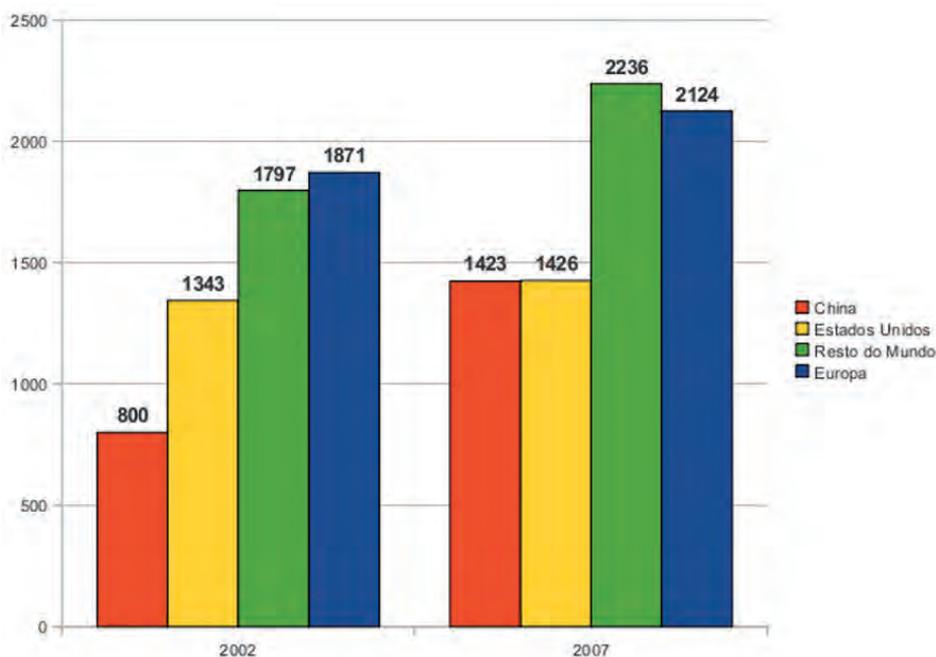


Gráfico 7: EVOLUCIÓN DE GASTOS BRUTOS Y EN PERSONAL OCUPADO EN CHINA EN I&D ENTRE 2004 Y 2008

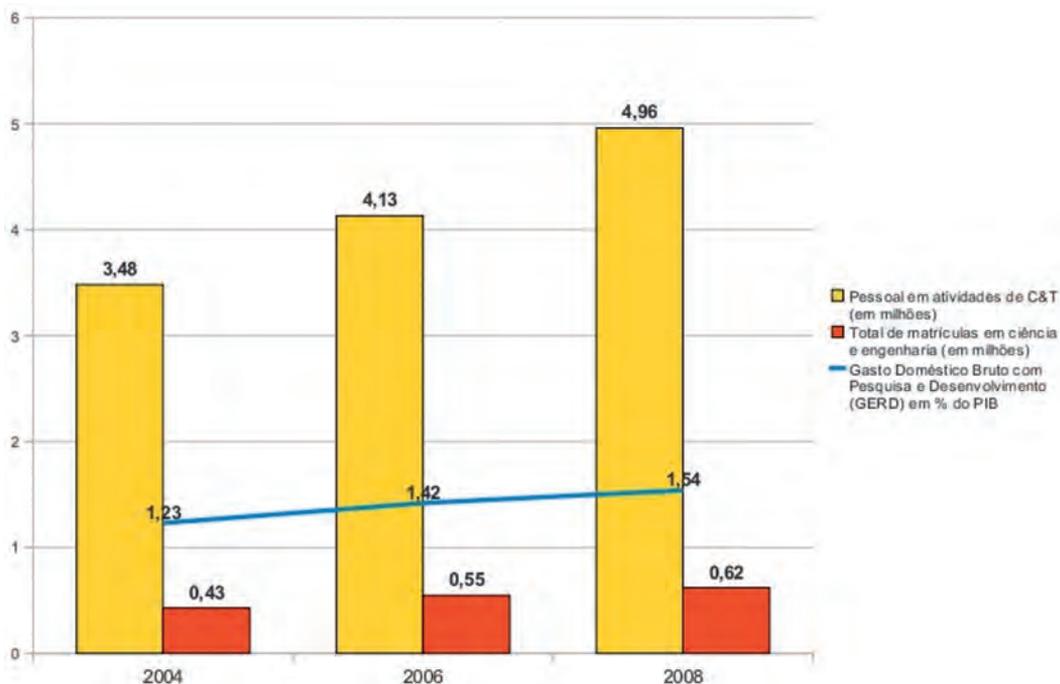


Gráfico 8: TASA DE VARIACIÓN DEL NÚMERO DE INVESTIGADORES ENTRE 2002 Y 2007

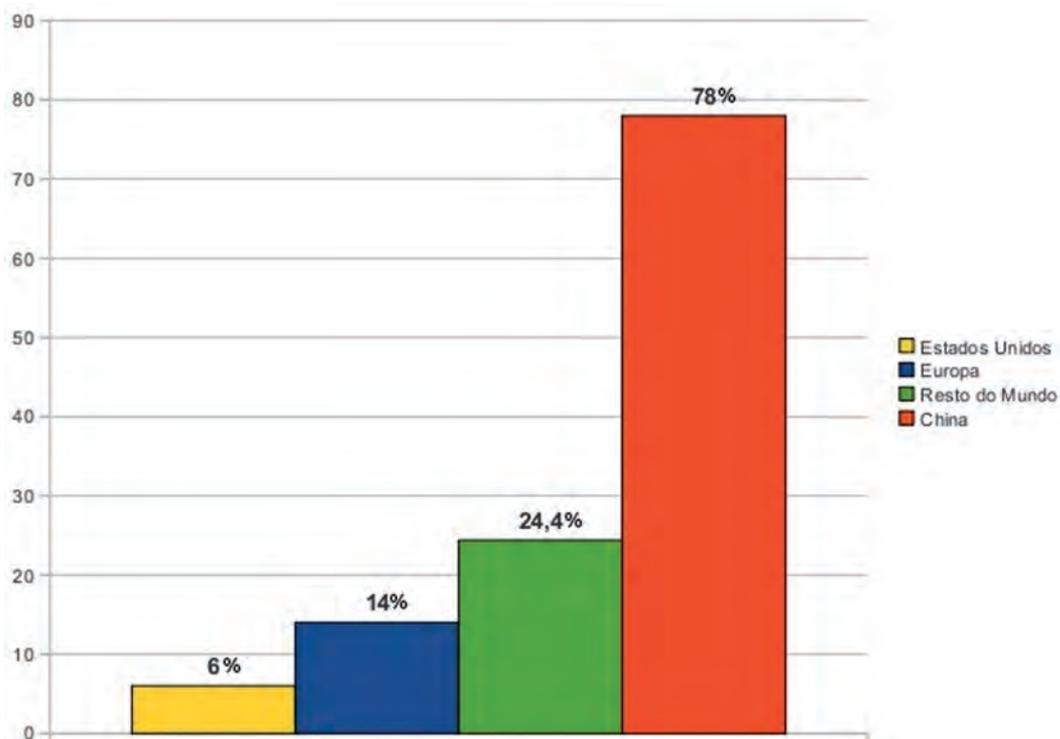
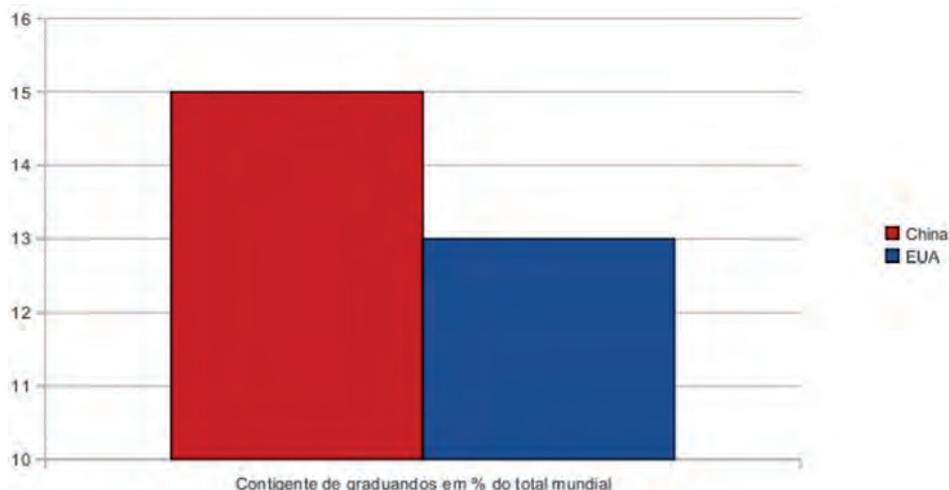
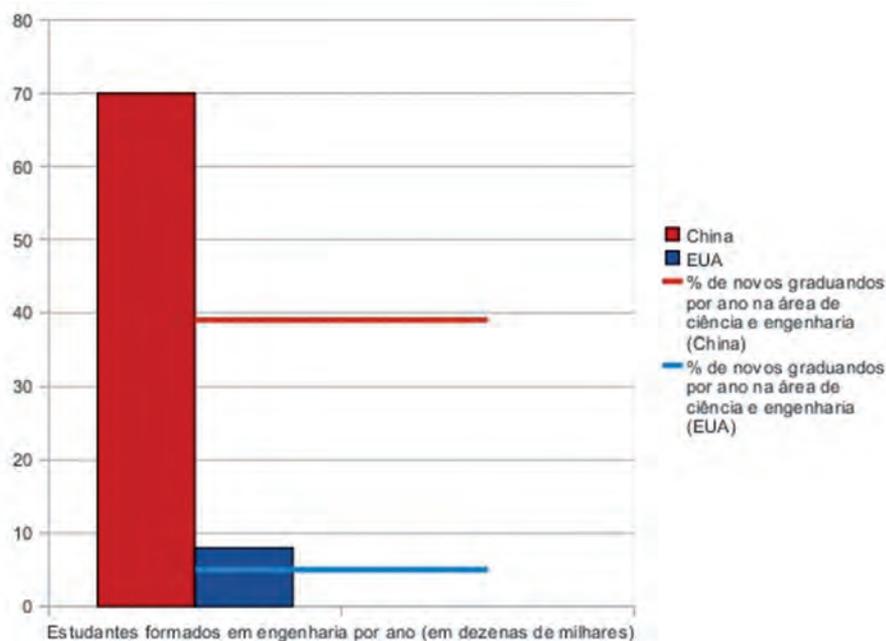


Gráfico 9. COMPARACIÓN ENTRE CHINA Y EE.UU. DEL PERFIL DE GRADUADOS (En porcentaje del total mundial)

A. Contingente de graduados en % del total mundial (junio/2009)



B. Estudiantes formados en ingeniería por año (en decenas de miles) y en % de nuevos graduados por año en el área de ciencia e ingeniería



II. Interacción hombre-máquina

El año pasado, los chinos produjeron en cifras redondas 66.000 de los 240.000 robots industriales producidos en el mundo, un aumento del 288% en comparación con 2012. En la provincia industrial de Guangdong, la automatización parece irreversible. Las autoridades locales planean gastar US\$ 144 billones hasta 2018 para apoyar los cambios en cerca de 1.950 empresas.

La proyección oficial es que más del 80% de las operaciones de fabricación en Guangzhou, la capital, se realizarán por robots con tecnologías inteligentes para el año 2020. En la ciudad de Dongguan, por ejemplo, la tarea de pulir las cajas de los teléfonos móviles, que hasta hace poco era hecha por 650 trabajadores en una fábrica de Everwin Precision Technology, ahora es realizada por 60 robots.

Los robots liberan el trabajo humano para servicios más especializados. Juntos, el hombre y la máquina consiguen mejores resultados que por separado. Por otra parte, con el envejecimiento del país y 45 años de vigencia de la política del hijo único, la población económicamente activa se ha reducido, lo que consecuentemente aumenta los salarios. Se estima que del billón actual de trabajadores, se reducirá a 800 millones en 2050. Este sería un nuevo estímulo a la adopción de los robots.

China ya no es el país de la mano de obra más barata del mundo. Hoy en día, aquellos que quieren mano de obra barata van a Vietnam, Malasia y Filipinas. China sabe esto y no quiere perder espacio —dice Gan Jie, directora del Centro de finanzas y crecimiento económico de la Escuela de Graduados de Cheung Kong.²

Cuadro 2: NÚMERO DE SUPERCOMPUTADORAS

	2015	2016
EUA	199	165
CHINA	109	167

Fuente: g1.globo.com/tecnologia/noticia/2016/06/china-passa-eua-e-vira-o-pais-com-mais-supercomputadores-do-mundo.html

Cuadro 3: SUPERCOMPUTADORES MAS VELOCES (RANKING 2016)

Posición	Nombre	Velocidad	País
1	Sunway TaihuLight	93,014 teraflops, que equivale a 456 billones de cálculos por segundo	China
2	Tianhe-2	33.862 Teraflops	China
3	Titan	17.590 Teraflops	EUA

Fuente: g1.globo.com/tecnologia/noticia/2016/06/china-passa-eua-e-vira-o-pais-com-mais-supercomputadores-do-mundo.html

III. Importancia del factor humano

Actualmente China proyecta la iniciativa "Cinturón y ruta de la seda", para estimular el desarrollo humano común, que también tiene que superar los riesgos geopolíticos, culturales y de seguridad, teniendo en cuenta que se debe dar más importancia a la meta de ayudar a las personas y menos al lucro. Las relaciones de China con el mundo dependen de la cultivación del talento.

² Diario O Globo, domingo 29 de mayo de 2016, Economía, página 37.

La reforma y apertura de China en las últimas décadas ha aumentado el intercambio de talento con el resto del mundo, gracias al aumento del número de estudiantes chinos que estudian en el extranjero y los ingenieros y administradores traídos por las empresas extranjeras que operan en China.

Los chinos, especialmente los jóvenes, tienen un mayor conocimiento de los países desarrollados que de los países en desarrollo. Por lo tanto, el gobierno de Pekín, como el promotor principal de la iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda, busca animar a los chinos a estudiar más de cerca la historia, la cultura, la economía y la religión de los países en desarrollo situados a lo largo del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI.

IV. Banco de cerebros

China está animando a sus universidades, escuelas para los miembros partidarios, funcionarios públicos, institutos militares y grupos de estudio, a construir una reserva de talentos que posea sólidos conocimientos sobre la iniciativa del Cinturón y la Ruta.

Además, los intercambios interpersonales con muchos países deberán aumentar con el fin de atraer a más estudiantes y expertos para estudiar y trabajar en China. Esto puede profundizar la comprensión y el interés mutuo.

La velocidad con la que la cinta y la iniciativa del Cinturón y la Ruta se puedan llevar a cabo dependerá de la voluntad política de los gobiernos de los países de destino. El tamaño potencial de la iniciativa dependerá del flujo de capital y tecnología. Sin embargo, su éxito en el largo plazo, determinado por el factor humano.³ (Fuente: LW, Monitor Mercantil, 01/06/16, p.5).

V. Conclusiones

En la década del dos mil hasta la actualidad, la economía mundial está cambiando hacia el Asia, bajo el liderazgo de la economía china. Este comportamiento se refleja en el tamaño del PIB, observándose que el de China es el más grande comparado con EE.UU., Europa y el resto del mundo, y se estima que esta diferencia será aún mayor hacia el año 2021, según las proyecciones del FMI.

Entre las empresas más grandes del mundo, las que tienen predominancia son las chinas, con la particularidad de que éstas, desde la década del dos mil, han evolucionado con una tendencia creciente, situación que contrasta con la permanente reducción del número de empresas de EE.UU. y de Europa.

³ LW, Monitor Mercantil, miércoles 01 de junio de 2016, p.5.

Desde el punto de vista de la propiedad de las empresas, en China existe un predominio absoluto de las empresas de propiedad estatal, más que en Rusia y en Brasil.

Un factor que ha sido clave para el exitoso desempeño de la economía china es el capital humano, que se ha reflejado en un fuerte aumento de la actividad de I&D que ha sido fortalecido por un importante aumento del número de investigadores y de los recursos destinados a esta actividad por el Estado. Esta política se ha reflejado en un importante cambio del perfil de graduados universitarios, superando con creces el porcentaje de graduados chinos en comparación a los estadounidenses.

En los últimos años las industrias chinas han optado por la automatización, y se espera que para el año 2020 más del 80% de las operaciones de fabricación sean realizadas por robots con tecnologías inteligentes. Ese cambio en la tecnología de producción es motivado por el encarecimiento de la mano de obra debido al envejecimiento de la población y la vigencia por cuatro décadas y media de la política del hijo único, con lo que la población económicamente activa se ha reducido, presionando al alza los salarios.

Apêndice

Cuadro A.1: RESERVAS POR ORDEN DEL VALOR

Posição	País	Reservas ativos US\$	Convertible foreign currencies	Data
1º	<u>China</u>		3.18	<u>Dezembro de 2011</u>
2º	<u>Japão</u>	1,29 trilhões	1,21 trilhões	<u>Abril de 2012</u>
3º	<u>Eurozona</u>	898.182 bi	212.457	<u>Abril de 2012</u>
4º	<u>Rússia</u>	524.370	459.301	<u>Abril de 2012</u>
5º	<u>Brasil</u>	374.272	363.994	<u>Abril de 2012</u>
6º	<u>Coreia do Sul</u>	316.837	309.144	<u>Abril de 2012</u>
7º	<u>Suíça</u>	327.268	263.285	<u>Março de 2012</u>
8º	<u>Índia</u>	294.846	260.839	<u>Abril de 2012</u>
9º	<u>Hong-Kong</u>	294.604	284.991	<u>Março de 2012</u>
10º	<u>Alemanha</u>	250.479	39.048	<u>Abril de 2012</u>
11º	<u>Singapura</u>	246.107	243.249	<u>Abril de 2012</u>
12º	<u>Itália</u>	187.297	34.624	<u>Janeiro de 2012</u>
13º	<u>França</u>	180.161	26.377	<u>Abril de 2012</u>
14º	<u>Tailândia</u>	178.962	167.957	<u>Abril de 2012</u>
15º	<u>México</u>	155.949	143.115	<u>Março de 2012</u>
16º	<u>Estados Unidos</u>	150.416	46.282	<u>18 de maio de 2012</u>
17º	<u>Reino Unido</u>	28.634	6.643 + 52.651 = 59.294	<u>Abril de 2012</u>
18º	<u>Malásia</u>	135.675	121.988	<u>Março de 2012</u>
19º	<u>Indonésia</u>	116.413	109.015	<u>Abril de 2012</u>
20º	<u>Polônia</u>	102.808	87.772	<u>Abril de 2012</u>
21º	<u>Turquia</u>	93.036	78.604	<u>Abril de 2012</u>
22º	<u>Dinamarca</u>	86.669	73.924	<u>Março de 2012</u>
23º	<u>Banco Central Europeu</u>	79.943 bilhões dólares	52.427	<u>Abril de 2012</u>
24º	<u>Filipinas</u>	76.537	63.226	<u>Abril de 2012</u>
25º	<u>Israel</u>	76.512	69.820	<u>Abril de 2012</u>
26º	<u>Canadá</u>	69.795	56.424	<u>Fevereiro de 2012</u>
27º	<u>Holanda</u>	54.069	10.113	<u>Abril de 2012</u>
28º	<u>Peru</u>	57.832	54.948	<u>Maio de 2012</u>
29º	<u>Suécia</u>	51.831	39.865	<u>Março de 2012</u>
30º	<u>África do Sul</u>	50.680	41.209	<u>Março de 2012</u>
31º	<u>Austrália</u>	49.795	38.172	<u>Abril de 2012</u>
32º	<u>Espanha</u>	49.484	26.042	<u>Abril de 2012</u>
33º	<u>Romênia</u>	48.868	42.482	<u>Janeiro de 2012</u>
34º	<u>Argentina</u>	47.844	41.204	<u>Abril de 2012</u>
35º	<u>Hungria</u>	46.469	41.221	<u>Abril de 2012</u>
36º	<u>Noruega</u>	46.224	41.894	<u>Novembro de 2011</u>
37º	<u>República Tcheca</u>	43.610	35.342	<u>Abril de 2012</u>
38º	<u>Chile</u>	38.770	36.791	<u>Abril de 2012</u>
39º	<u>Cazaquistão</u>	35.037	29.260	<u>Abril de 2012</u>
40º	<u>Colômbia</u>	32.738	30.614	<u>Março de 2012</u>
41º	<u>Ucrânia</u>	31.660	29.935	<u>Abril de 2012</u>
42º	<u>Bélgica</u>	30.619	8.295	<u>Abril de 2012</u>

Cuadro A.1: RESERVAS POR ORDEN DEL VALOR (Cont.)

Posição	Pais	Reservas ativos US\$	Convertible foreign currencies	Data
43º	Austria	26.417	7.266	Abril de 2012
44º	Venezuela		25.886	1º de junho de 2012
45º	Portugal	22.550	455	Abril de 2012
46º	Nova Zelândia	19.362	14.802	Abril de 2012
47º	Marrocos	19.122	17.227	Abril de 2012
48º	Bulgária	17.691	14.573	Abril de 2012
49º	Croácia	16.478	14.395	Abril de 2012
50º	Egito	15.605	9.015	Março de 2012
51º	Jordânia	11.817	10.876	Janeiro de 2012
52º	Finlândia	11.286	5.930	Abril de 2012
53º	Uruguai	10.598	10.050	Fevereiro de 2012

Geoeconomía: América Latina en disputa

Alfredo Serrano Mancilla*

Octubre 2016

* Doctor en Economía, Director CELAG.

Nota editorial. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Afirmar que América Latina está en disputa no es ningún descubrimiento. Tampoco esto quiere decir que no haya habido disputa en los años anteriores, en la década anterior. La disputa es parte consustancial de la política y de la economía y, como tal, está siempre presente. Es imposible sortear este hecho a pesar de que así lo pretendan aquellos que son privilegiados en el actual *statu quo*: no disputar sería una condición *sine qua non* para dejar las cosas como están y, entonces, que unos pocos sigan siendo los grandes benefactores de un metabolismo global del capitalismo, que en su propia génesis tiene una estructura dotada de mecanismos de reparto desigual. Es por ello que la disputa se hace necesaria en tanto que permita confrontar y discutir el sentido hacia delante del horizonte estratégico de cada proyecto.

Pero también la disputa permite marcar el campo para dirimir las tensiones que surgen al calor de las diferentes dimensiones de la coyuntura. No es baladí ni ha de ser pasada por alto esta última cuestión: cada una de las tensiones, propias de múltiples contradicciones existentes en los procesos de cambio, acaba resolviéndose/inclinándose hacia un lugar, hacia una determinada dirección que no es neutral ni imparcial. Esa es la disputa a la que hace referencia este último apartado: buscamos poner encima de la mesa el forcejeo vigente en la región latinoamericana hacia delante, una vez que se ha demostrado que las anteriores disputas fueron resueltas a favor de la mayoría social en Venezuela, Bolivia, Ecuador, también en Argentina y, en menor medida, en Brasil y Uruguay.

Se trata de presentar a la política y a la economía como un espacio de disputa en movimiento, repleto de tensiones y contradicciones, de ofensivas y contraofensivas, de pugnas que aún no tienen definido el signo ganador de la propuesta que acabará imponiéndose. Esto argumenta a favor de caracterizar a los próximos años como una nueva década en disputa para América Latina; después de las décadas perdidas neoliberales, llegó una época que por ahora ha representado una década ganada. Desde ahora en adelante se abre un período de disputa, de contienda política y económica entre proyectos y propuestas diferentes, muchas veces antagónicas entre sí.

Una vez expuestos en capítulos anteriores los rasgos de las décadas perdidas y de la década ganada en América Latina, es momento de presentar, desde un enfoque más prospectivo, cuáles son —a nuestro entender— los ejes reales de la disputa en América Latina; por un lado, al interior de la región, tanto en el propio bloque de países progresistas como entre este y el otro grupo de países que siguen apostando al neoliberalismo y, por otro lado, aquella que surge en la relación de la región con el nuevo mundo en plena transición geopolítica y geoeconómica.

Después de haberse producido la década ganada en América Latina, resulta preciso identificar y atender los nuevos desafíos que se abren en adelante para que esta sea una época como tal y no un mero ciclo de transformaciones que tiene fecha de caducidad, simplemente porque es una cuestión de una alternancia de modelos que se turnan cada cierto período de tiempo. Una época es aquella que marca significantes y símbolos, que obliga a un relato y discurso propio, y que desplaza la centralidad política y económica hacia otro estadio desconocido; pero una época también exige sostenibilidad e irreversibilidad de lo conseguido, de todo lo logrado; que la vuelta atrás no sea una cuestión de espera, sino que cualquier intento de regreso al pasado deba transitar por un largo recorrido lleno de obstáculos y dificultades que la misma mayoría social impone.

Sin embargo, el cambio de época inaugurada a inicios de siglo XXI también exhorta a una espiral dinámica hacia delante, en diálogo constante con las nuevas realidades que ya no son, afortunadamente, aquellas que se heredaron del neoliberalismo. Ningún orden económico, ni el contexto interno ni externo, ni el sujeto social mayoritario, ni sus demandas, nada de ello conforma el mismo escenario que había que transformar cuando se iniciaba la década ganada. Es este otro momento que poco tiene que ver con aquello que había que combatir en forma inminente cuando se recibieron países empobrecidos económica, política y socialmente. Toda sociedad está en movimiento y más aún cuando acontecen procesos revolucionarios a tanta velocidad, que han provocado un sinfín de alteraciones en la composición socioeconómica, en las nuevas estructuras, en el nuevo sentido común, en las nuevas alianzas, y también en la nueva oposición que se reconfigura al son de la nueva época, aunque ello no quiera decir que haya perdido la esencia de las viejas derechas. Es preciso afrontar esta dialéctica procedente de la necesidad de buscar las nuevas respuestas ante las nuevas preguntas que surgen como centralidad del nuevo imaginario mayoritario. Eso que llaman pueblo no es ninguna fotografía estática, sino que es tan amorfo como dinámico.

Esta es la médula de la disputa: considerar que nada es igual a lo de antes. En tanto más se haya avanzado en el proceso de cambio (revolucionario en muchos casos), mayor será la necesidad de reidentificar los nuevos objetivos en adelante; es decir, para identificar la disputa hacia delante es preciso abandonar el espíritu lampedusiano (que todo cambie para que nada cambie). Cualquier cambio exitoso exige, en consecuencia, continuar hacia delante con la búsqueda de las nuevas demandas de las mayorías; las viejas demandas satisfechas no pueden seguir siendo el núcleo del proceso de cambio que requiere revisión continua. Es obligatorio comprobar cuáles son los nuevos temas en discusión, en tensión, en contradicción; y no porque haya habido errores (que seguramente también existen

y son parte de cualquier proceso político y económico), sino porque seguramente ha habido modificaciones de los cimientos que requieren revisión, reclamando reacomodos o incluso nuevas definiciones estructurales.

Dar la espalda a este tipo de controversia, a esta disputa que está en juego, es lo mismo que decidir tirar la toalla creyendo que todo está o que se puede seguir con el mismo eje cartesiano del pasado para afrontar el presente. El acierto del pasado frente a la hegemonía neoliberal fue precisamente haber actualizado el análisis que el orden dominante no quiso aceptar: fue Hugo Chávez quien entendió que existía un país real, que nada tenía que ver con el país oficial que venía expuesto por cualquier organismo internacional; lo mismo hizo Evo Morales en Bolivia, o Rafael Correa en Ecuador, o Nestor Kirchner en Argentina o Lula da Silva en Brasil. Todos ellos supieron analizar acertadamente aquello que eran tensiones y contradicciones en el seno de la hegemonía neoliberal, y descartaron precisamente esos discursos dominantes que seguían anclados en el pasado, casi al inicio de los años perdidos, como si el pueblo real, o la política y economía real, pudieran resistir obsoletos enunciados o realidades ya inexistentes.

Ahora se trata justamente de anticiparse y adelantarse, evitando caer en la misma trampa en que cayó la vieja hegemonía neoliberal: creyeron que todo era posible desde su condición dominante para seguir construyendo artificialmente un sentido común, que había dejado de ser el verdadero sentido común de la mayoría social. He aquí la cuestión central para la viabilidad y la sostenibilidad de este cambio de época. La irreversibilidad será más efectiva en tanto sea posible encarar los próximos años en disputa, acertando en la identificación de las nuevas tensiones y contradicciones surgidas por la propia dinámica del proceso acelerado de cambio, pero también por el mundo de afuera, que ya no es el mismo ni geopolítica ni geoeconómicamente, y tampoco en cuanto a las alianzas adentro y por los propios vaivenes de la política interna, de la correlación de fuerzas partidarias y no partidarias; por la nueva conformación económica, los nuevos y viejos agentes; y por las nuevas demandas sociales y económicas de la mayoría social, que ha visto mejorar pero que sigue queriendo mejoras.

Son dimensiones de obligado abordaje a la hora de discutir con rigor la disputa que se avecina en la región; no mirar hacia delante seguramente hará más compleja la posibilidad de seguir avanzando (a favor de la mayoría social), en relación con lo complejo que ya es ir a contracorriente en un mundo que todavía sigue siendo hegemonizado por un capitalismo neoliberal. Es imprescindible revisar ahora cuáles son esos nuevos puntos nodales y definitorios que condicionan el futuro horizonte del cambio de época que puede presumir de haber derrotado al neoliberalismo, pero que aún debe definir con más precisión qué es exactamente

eso del posneoliberalismo. Aunque también es preciso no perder de vista que la derrota nunca es *sine die*; el orden neoliberal sigue siendo predominante en el mundo y goza de muchas fortalezas, historia y lazos para poder seguir penetrando y resucitando en lugares donde parece haber muerto. El metabolismo del capital todavía no ha sido extinguido en sus múltiples formas de accionar en cada economía, a pesar de que esta tome un rumbo diferente (sea Socialismo Bolivariano del Siglo XXI de Venezuela, el Socialismo Comunitario del Vivir Bien de Bolivia, o el Socialismo del Buen Vivir en Ecuador). Así lo expone Mészáros en su libro *Más allá del Capital*.¹

El metabolismo social del capital está arraigado desde hace siglos y no resulta fácil expulsarlo de raíz, ni eliminarlo de las innumerables expresiones en las que se presenta en cada momento de la vida de los ciudadanos. En otras palabras, el capital siempre acaba adaptándose al nuevo marco de una propuesta alternativa pos capitalista y posneoliberal, de tal forma que las posibilidades de transformación continua son siempre más complicadas. Pero, además, los logros alcanzados siempre están sujetos a ser revertidos por una suerte de constante guerra económica procedente de la propia estructura capitalista, inquilina y residente en las nuevas condiciones de habitabilidad. Dicho de otro modo, la convivencia de cualquier nuevo horizonte de época (poscapitalista o posneoliberal) con elementos constitutivos del capitalismo (neoliberal) en su escala local o bajo el influjo global (hasta el momento imposible de evitar) es un incentivo más para encarar cuanto antes las nuevas contradicciones que surgen al calor de esta tensión dialéctica, porque el riesgo real de volver atrás es omnipresente cuando hay una fuerza que procura conseguirlo, impidiendo así que se prosiga con el futuro de pendientes transformaciones democratizadoras del poder económico.

Cualquier proceso de transformación de alta velocidad, como los descritos en el capítulo anterior, trae consigo innumerables tensiones y contradicciones propias de la disputa entre el cambio apresurado y la inercia conservadora (de conservar lo que se viene logrando). Lo importante es no descarrilar en ningún momento, que nada de lo logrado se pierda y que todo lo que reste por lograr se pueda alcanzar. Se trata de diferenciar entre dos planos que son plenamente complementarios e interdependientes: uno, de irreversibilidad relativa de todo lo que se ha logrado; y dos, de reversibilidad de todo lo que resta aún por lograr. La clave, por tanto, está en volver a mirar adelante, obligándose a traspasar una especie de barrera del no retorno que solo se construye considerando y afrontando la disputa real y actual. Seguir enfrentando una disputa pasada en vez de esta disputa presente y futura, es un error estratégico no subsanable en forma sencilla y que, además,

1 MÉSZÁROS, I. (2001). *Más allá del capital. Hacia una teoría de la transición*, Vadell Hermanos, Caracas, Venezuela.

sería condicionar el cambio de época circunscribiéndolo exclusivamente a unos años buenos pero pasajeros.

El libro de Álvaro García Linera, *Las tensiones creativas de la revolución*,² enfocado en la discusión del proceso de cambio en Bolivia, inaugura un necesario debate acerca de las contradicciones surgidas no exclusivamente entre bloques de poderes antagónicos, sino que también son importantes aquellas producidas al interior del bloque nacional-popular: las tensiones entre los propios sectores que protagonizan el cambio, que disputan sentidos en torno a cómo llevarlo adelante. La tesis sostiene a esta fase como la quinta de un proceso amplio que se ha venido produciendo en Bolivia, en la que se originan contradicciones creativas con capacidad para ayudar a impulsar el curso de la propia revolución. Para el Vicepresidente boliviano, el centro de gravedad del debate en Bolivia reside precisamente en las contradicciones, fundamentales y secundarias; el foco se pone tanto en las contradicciones entre nuevas propuestas de cambio y lo que resta (que no es poco) del neoliberalismo, como en aquellas otras contradicciones emanadas en el seno del propio pueblo, como las llamaba el presidente chino Mao Tse-Tung. Cualquier proceso de cambio que transita desde una opción contra-hegemónica hacia una propuesta política, que acaba siendo nueva hegemonía, ha de afrontar inexorablemente todas estas contradicciones, adentro del bloque, pero también afuera; las unas y las otras no son divisibles como si fueran compartimentos estancos. Son las unas y las otras las que conforman ese universo dialéctico que está en disputa, lleno de tensiones, de contradicciones.

Quizás ahora es momento de revisar nuevamente, desde una perspectiva regional, el debate que apropiadamente trajo el texto de García Linera hace unos años, cuando todavía algunos procesos no habían tenido el tiempo necesario para consolidar suficientemente el nuevo proyecto hegemónico. Es momento de aprovechar la ventana que se quedó abierta después de esta discusión para que se pueda actualizar la reformulación de cuáles son, al día de hoy, esas nuevas tensiones; para indagar si aquellas que son válidas para Bolivia también sirven para pensar otros países de la región que viven procesos de cambio muy específicos; para preguntarse si el cambiante contexto geoeconómico y geopolítico ha modificado la lectura de esas contradicciones planteadas, etc. El ejercicio analítico, desde la teoría y la praxis política, requiere de un reajuste sin descanso para identificar y profundizar en esas contradicciones, porque todo cambia vertiginosamente adentro y afuera.

2 GARCÍA, A. (2011). *Las tensiones creativas de la Revolución. Quinta fase del Proceso de Cambio*, Ediciones de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia.

El objetivo aquí no es redundar ni criticar los planteamientos de García Linera sobre las tensiones secundarias, creativas de la revolución existente en Bolivia,³ sino todo lo contrario: tomar como impulso este debate abierto para continuarlo, para llevarlo al presente y, en la medida de lo posible, poder realizar algún tipo de ejercicio prospectivo para los años venideros. El reto es aprovechar esta controversia para actualizarla, para problematizarla al día de hoy, para ponerla en perspectiva estratégica de cara a esta década que ya está en disputa.

Además de las contradicciones propias de los procesos de cambio, sean fundamentales o secundarias, hay que considerar también los nuevos problemas que van surgiendo por errores propios, por la misma erosión de tantos años de gestión, por la pérdida paulatina de adrenalina y entusiasmo después de una década ganada, por las nuevas demandas y nuevas preguntas que requieren nuevas respuestas; pero también por los nuevos reacomodos de la economía global, las nuevas fórmulas de interdependencia que no son aquellas del siglo XX, los nuevos mecanismos para derrocar gobiernos elegidos democráticamente, y las nuevas maneras que tiene la oposición de reinventar candidaturas. Todo este cúmulo de circunstancias y dimensiones conforma un nuevo universo en disputa, a modo de magma en constante erupción que ha de ser desgranado y expuesto controversialmente. Con este interés, se exponen a continuación algunos ejes que constituyen el centro estratégico de gravedad de la disputa en juego en América Latina, con la única intención de seguir contribuyendo a un debate sin cierre ni candados, siempre en movimiento. Son diez a modo de síntesis, pero podrían ser muchos más; se presenta en las próximas líneas esta suerte de decálogo en disputa en América Latina.

Entre lo irreversible y lo reversible

No son términos objetivos ni aislados; la irreversibilidad se alcanzará a medida que prosigan los avances y viceversa. Es lo uno sumado a lo otro, interconectados a modo de tándem estratégico indisoluble. Ambos términos se retroalimentan y se fortalecen entre sí porque la irreversibilidad no es un concepto absoluto, sino relativo a los tiempos, a los avances. Aquello que se deseaba que fuera irreversible hace una década, puede que al transcurrir del tiempo deba ser reajustado por el mismo proceso de cambio histórico; por ejemplo, a mayor avance en la democratización económica, más sólidas serán las condiciones para garantizar la irreversibilidad, pero a la vez es probable que ese horizonte determine las nuevas demandas en el futuro. Seguramente, las nuevas demandas estarán en función de lo que se ha

³ El texto de García Linera recoge cuatro contradicciones secundarias para el caso boliviano: 1) relación entre Estado y movimientos sociales, 2) flexibilidad hegemónica frente a firmeza en el núcleo social, 3) intereses generales frente a intereses particulares y privados, y 4) socialismo comunitario del vivir bien (García, 2011, *op. cit.*).

venido consiguiendo. La relación entre aquello que se desea como irreversible y todo lo que está pendiente por revertir es dinámica e interdependiente; lo uno depende de lo otro.

Aceptar que en algunos países de América Latina se vive un cambio de época, y no un mero recambio electoral ni una renovación de élites políticas, implica considerar la cuestión de la irreversibilidad como una condición determinante. Para muchos autores, la irreversibilidad es un término que ha de venir acompañado del calificativo relativo, porque nada ha de ser asumido como irreversible si concebimos la democracia como expresión de un sistema político que garantiza que cualquier cambio sea posible si así lo decide la mayoría social. Sin embargo, el término de irreversibilidad no solo ha de estar sujeto a ese enfoque (más en la línea de la democracia liberal), sino que podría ir más allá, superándolo. La irreversibilidad también ha de significar que no haya marcha atrás en la ampliación de la satisfacción de los derechos sociales, en la democratización real, en garantizar la soberanía de un país. Son metas alcanzadas que deben ser innegociables para sostener los nuevos procesos inmersos en un cambio de época. Es esta la irreversibilidad a construir, aquella que no se limita a una discusión acerca de quién ganará las elecciones, sino que por encima de ello existe un pacto social y económico que tiene unos mínimos para respetar, que no se pueden quebrantar.

Esto de la irreversibilidad muchas veces se puede observar mejor en el sentido opuesto. ¿Construyó el neoliberalismo irreversibilidad de su proyecto a lo largo de su período hegemónico en muchos países? Definitivamente sí, porque aun después de haberse iniciado el cambio de época, todavía restan vestigios de este orden político-económico-social-cultural que no han podido ser quebrantados. El neoliberalismo ha permitido penetrar de tal forma a nivel institucional, en el sentido común, en los cuerpos orgánicos e ideológicos, que son todavía muchas las estructuras y superestructuras que permanecen incólumes a pesar de los nuevos tiempos, de la nueva época. He ahí un aspecto clave que explica por qué una hegemonía no se deconstruye tan rápidamente. Su carácter perenne se debe en gran medida a esta capacidad de haber construido un grado de irreversibilidad que va más allá de quién sea el ganador de las elecciones; el neoliberalismo en América Latina penetró hasta tal punto, que todavía hay disputas pendientes de revertir aunque haya procesos de cambio que lleven ya más de una década en el gobierno.

En este sentido se ha de hablar de irreversibilidad, pero ahora desde otra perspectiva para garantizar la perdurabilidad de los objetivos estratégicos de los procesos de cambio iniciados a partir del siglo XXI. El Estado es, sin duda, un espacio fundamental para disputar este desafío en adelante; el nuevo Estado,

cada vez menos aparente, más descorporativizado, es una esfera clave para seguir forjando más irreversibilidad. Un Estado más integral, más vigoroso, que logra llevar a cabo políticas tributarias con capacidad recaudatoria, respetando los principios de justicia social; que se reapropia de los sectores estratégicos; que no se queda al margen de las decisiones ni de la actividad económica del país; que se erige como garante, sí o sí, caiga quien caiga, de los derechos sociales de los ciudadanos; un Estado que redistribuye a través de su política social, que asegura el avance material de la independencia política y económica de un país, y que permite una inserción más soberana en el mundo; un Estado así es realmente una condición *sine qua non* para fraguar mayor irreversibilidad. Transitar del Estado aparente neoliberal a este otro Estado es la senda obligatoria para seguir evitando una vuelta atrás de forma trágica, pero no solo se trata de un Estado más fuerte en cuanto a tamaño y responsabilidad, sino que también ha de ser tarea obligatoria que este Estado opere y actúe con eficiencia (aspecto que se verá en un siguiente punto).

Además de este aspecto, cabe señalar otro que sí ha de ser tenido en cuenta a la hora de discutir acerca de la irreversibilidad. Lo que el Banco Mundial denomina 'la nueva clase media' es un hecho a considerar; sin entrar aquí en el debate en torno al concepto de clase media, es cierto que las clases populares han disfrutado de un salto cualitativo y cuantitativo en lo social, en lo económico y también en lo estrictamente político, en estos años ganados que ya no son ni por asomo aquellos que iniciaron el siglo XXI. Se podría afirmar que el bloque histórico del cambio de época es otro, renovado gracias a las exitosas políticas económicas y sociales de los procesos que se han llevado a cabo en Venezuela, Bolivia y Ecuador, y también en Argentina y Brasil. ¿Se ha ido fidelizando a estos nuevos sectores sociales a medida que han venido sucediéndose los cambios económicos y sociales? ¿Se tuvo y se tiene en cuenta que este cambio significativo en las condiciones de vida a la vez modifica las demandas, las aspiraciones que presentan ahora rasgos novedosos? Es esta otra cuestión central para seguir repensando la irreversibilidad de un proyecto de mayorías que ahora constituyen otro sujeto social (otro aspecto tratado más adelante).

La irreversibilidad tiene además otro componente en relación con los factores y motivaciones que hacen seguir adhiriendo a las causas fundamentales de este cambio de época. Son muchos los que consideran que, debido a la no perseverancia de altas dosis de entusiasmo político, las soluciones y respuestas han de descansar más en las instituciones, en la normalidad, en la estabilidad. Siendo cierta esta premisa, esto no puede minusvalorar la importancia que posee la pasión, la efusividad y el componente emotivo en este cambio de época, sea en Venezuela, Bolivia o Ecuador (y también en Argentina). La nueva política en

estos nuevos procesos, no es tal como la corriente institucionalista la describe. Por encima del desiderátum de este paradigma teórico que todo lo resuelve vía instituciones, estos procesos se fundaron desde otros principios, entendiendo la política desde la confrontación, pacífica pero no exenta de pasiones y efusiones. Restar esta variable en la ecuación política es ignorar una cuota primordial para entender cómo se han venido conformando estos procesos.

Es verdad que esta característica no se mantiene intacta a lo largo del tiempo, pero también es innegable que sin ella no se puede explicar la política en este cambio de época. Sería imposible explicar por qué sigue apoyando la mayoría social a la propuesta chavista solo desde los buenos números sociales de esta década ganada; lo mismo ocurre para Evo Morales o Correa o incluso para el kirchnerismo. Hay resultados materiales, pero también hay una épica emotividad inmaterial que ha sumado mucho para lograr lealtad y fidelidad en estos procesos de cambio. La irreversibilidad también reside en este asunto y depende de cómo se aborde el nuevo relato, las nuevas banderas, los nuevos estandartes y motivaciones; de cómo se afronte al nuevo enemigo histórico (ahora revestido de siglo XXI). De todo eso también depende la sostenibilidad de cada proceso de cambio.

Las urgencias coyunturales y las exigencias estructurales

Otra imprescindible discusión es cómo se resuelve la vieja tensión dialéctica entre aquello que exige una respuesta inminente y todo objetivo de carácter estructural. El *ahora economicus* goza de tanta prioridad como cualquier reto de cara al futuro; el hoy ha de estar siempre presente como condición básica para pensar en el mañana. El largo plazo existe cuando se resuelve el corto. El futuro es válido si se construye sobre las soluciones del presente. Es algo que muchas veces se ignora por parte de muchos economistas heterodoxos, que piensan que se puede construir los cambios estructurales sin atender a las urgencias coyunturales. Asumir esta tesis es desconocer la realidad política como hábitat real en el que se deben tomar las decisiones económicas.

Omitir los intentos de desestabilización por parte de los poderes económicos hegemónicos a nivel mundial contra estos procesos de cambio, es no considerar una parte significativa de los retos que se debe afrontar en cada momento histórico. A veces, cuando un determinado gobierno diseña una planificación estratégica para los próximos años, sea para un cambio de la matriz productiva o para ganar en soberanía energética, estos retos han de convivir con enormes presiones internas y externas que buscan obstaculizar los procesos de cambio positivo para las mayorías. Están forzados así a convivir, por ejemplo, con una devaluación forzada en el caso argentino, cuando la Shell compró a fines del año 2013 más de

un millón de dólares a un tipo de cambio superior al fijado; o cuando en la misma Argentina los exportadores de soja no liquidan sus ventas en dólares para evitar que estos entren en el país, procurando provocar un mayor estrangulamiento interno en divisas; con sentencias que van en detrimento de la soberanía, como en Argentina con el caso de la sentencia del juez neoyorquino Thomas Griesa a favor de los fondos buitres, que obligaba al país a pagar cantidades desorbitadas y que, de aceptar el fallo, hubieran implicado drásticas consecuencias en términos de soberanía económica.

Lo mismo, cuando se produce en Venezuela un período de 'guarimbas' impulsadas por la oposición, que han ocasionado graves daños económicos y sociales; o también cuando contra Venezuela, *The Economist* o cualquiera de las agencias internacionales de calificación (Moody's viene siendo la más activa en este terreno) procuran crear alarmismo para encarecer los bonos de deuda pública; tampoco se puede pasar por alto la presión que ejerce la Unión Europea sobre Ecuador, cuando amenaza con quitarle las preferencias arancelarias SG Plus si no firma el acuerdo comercial con el bloque europeo; o el empeño de Chevron en seguir en el Ciadi⁴ exigiendo lo que la justicia ecuatoriana le deniega; o lo mismo en Bolivia, que a pesar de que ahora se encuentra en un cierto período de calma relativa tuvo que superar intentos de golpe de Estado o desconocimiento del presidente Evo en buena parte del oriente del país o, sin ir más lejos, al hecho intolerable de haberlo retenido en Europa en su propio avión presidencial. Sería interminable la lista de sucesos que ponen en jaque a cada proceso torpedeando cualquier avance, lo que implica que pensar hacia adelante obliga constantemente a resolver de la manera más efectiva e inmediata cada una de estas zancadillas. Obviarlos es inventar una realidad ideal que no existe.

Peronosolo problemas venidos de afuera o con pretensiones desestabilizadoras, sino que muchas otras veces se trata de problemas que apremian respuestas inaplazables. En Venezuela si no se resuelve a la mayor brevedad posible la cuestión de los precios o los problemas de abastecimiento de determinados bienes que, a pesar de tener fallas estructurales y también explicaciones políticas, han de tener una respuesta rápida y satisfactoria para que no se genere una erosión electoral del gobierno.

En Argentina sucede lo mismo cada vez que el dólar ilegal paralelo sube su cotización, porque aún sigue siendo un referente más importante de lo que sería ideal, lo cual exige actuar con celeridad y eficacia para evitar que una amplia clase media se refugie en el dólar, dándole la espalda al peso. En Ecuador, la pérdida de la representativa alcaldía de la capital, Quito, ha hecho también mella

4 Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones.

en un presidente Correa que hasta el momento estaba acostumbrado a ganar; al parecer este hecho ha surtido un cierto efecto en su decisión de no querer someter (hasta el momento) a consulta popular la posibilidad legítima de reformar la Constitución⁵ para poder presentarse a las nuevas elecciones. Esto también podría significar un contratiempo que ha de superarse sin pérdida de capacidad para seguir avanzando en los temas que son verdaderamente claves en términos estratégicos. Son todos esos casos, ejemplos válidos para también mostrar cómo desde adentro –desde lo que podrían ser las propias contradicciones secundarias a las que antes hacíamos mención– se abren necesidades nuevas e inesperadas situaciones adversas, que han de resolverse si se quiere seguir avanzando en nuevos retos estratégicos.

Este aspecto representa también una disputa que no puede ser descuidada, porque lo cotidiano ha de estar omnipresente para seguir repensando cómo organizar económicamente la sociedad. No hay ecuación económica que no deba tener primero en cuenta cómo vive la gente en su día a día, y cómo se sortea cualquier meteorito que venga intencionadamente o no a alterar las condiciones objetivas y subjetivas en el presente. Este imperativo no debe ser negociable; requiere, por el contrario, siempre respuestas rápidas e impostergables; es ahora, es ya, es algo totalmente urgente tener soluciones inmediatas cuando se trata de garantizar condiciones humanas dignas para vivir, sean estas afectadas por desaciertos, por propios desequilibrios coyunturales, por restricciones externas derivadas de un escenario macroeconómico global en crisis, o por *shocks* inducidos para ocasionar dificultades al interior de cada uno de los procesos.

Sea como fuere, es esencial buscar esa sintonía virtuosa entre aquello que la gente exige cada día, mientras se siguen construyendo condiciones estructurales en el largo plazo para sostener el buen presente *sine die*. La paciencia del largoplacismo solo se logra si esta se sustenta en la capacidad de remediar urgente y exitosamente cualquier situación coyuntural adversa. Solo es viable aquella planificación que comienza por subordinar las metas temporales a la prioridad de garantizar en cada momento actual la satisfacción de las necesidades humanas básicas del pueblo. En otras palabras, la transformación estructural es válida siempre y cuando las urgencias coyunturales sean exitosamente resueltas. De lo contrario, la coyuntura acaba engullendo las buenas intenciones del análisis prospectivo a favor de cualquier cambio estructural.

5 Está propuesto hasta el momento que sea enmienda constitucional vía Asamblea Legislativa, cuestión que si bien es legal, no estaría acorde con el espíritu de la Revolución Ciudadana que siempre prefirió las urnas para dirimir cualquier tipo de decisión estratégica.

No obstante, esto no quiere decir que haya una dictadura del ahora sin pensar hacia adelante. Se trata de conseguir un equilibrio virtuoso entre lo uno y lo otro, de tal manera que el día a día tampoco fagocite el pensar la política, mirando hacia un nuevo horizonte estratégico de época. No es, ni mucho menos, recomendable ni acertado creer que solamente desde una buena respuesta a cada incendio que se aparezca se puede construir un proyecto sostenible, diferente a lo que se ha heredado. Transformar el paradigma estratégico exige verdaderamente disputar su sentido, su arquitectura, sus horizontes, su tránsito, y también sus respuestas a las exigencias de coyuntura. Esto último es parte de, pero no puede ser considerado como un todo que eclipse al resto de dimensiones necesarias para diseñar el plan estratégico, motor del cambio de época. De ahí viene la dificultad en esta disputa central hacia el futuro: se trata de que lo coyuntural no desplace a la discusión estratégica, pero tampoco que esta última reste importancia a cada necesidad de la coyuntura.

La gestión estatal y la eficiencia como nuevo tempo de la política

Tal como se había comentado previamente, la gestión es otra cuestión fundamental si se pretende avanzar en la construcción de condiciones de irreversibilidad de este cambio de época. Estos nuevos procesos de cambio que levantan la bandera de la justicia social han de considerar que esta será mayor a medida que las políticas públicas sean más efectivas. En otras palabras, la democratización real de la economía será más positiva a medida que se reduzca el despilfarro, los errores de gestión, la corrupción. La eficiencia también debe ser un criterio central en la implementación de los nuevos modelos económicos que desean poner punto y final al neoliberalismo en América Latina; solo así, con una gestión eficiente de los nuevos Estados, se podrá disponer de argumentos para refutar la vieja tesis de que lo público y estatal no funcionan y, por tanto, es mejor dejarlo en manos del sector privado. Este dogma, aplicado como excusa para implementar el modelo privatizador de las décadas perdidas, ha de ser rebatido a partir de verdaderos logros en la nueva administración pública, en la gestión de los servicios públicos y en cada una de las actividades en las que intervenga el Estado.

Un ejemplo de esta línea en disputa es la que el mismo presidente Chávez abrió con la "Misión Eficiencia o Nada" en octubre del 2012, reconociendo en plena campaña electoral que había "errores muchos. Ineficiencia, por ejemplo, burocratismo, falta de seguimiento a los proyectos que se aprueban".⁶ Chávez entendía, de hecho, que esta nueva "Misión Eficiencia o Nada" no era otra Misión más, sino una:

⁶ En entrevista con Rangel el 30 de septiembre de 2012, días antes de las elecciones del 7 de octubre (RANGEL, J. V. (2013). *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo, Entrevistas al comandante Hugo Chávez, 1992-2012*, tercera edición, Ediciones Correo del Orinoco, Caracas, Venezuela).

“... operación eficiencia o nada, eficiencia político administrativa, económica, productiva y calidad revolucionaria (...) muchas veces la culpa es de nosotros mismos, de este nivel de gobierno, por falta de planificación, de previsión, de tener la visión estratégica. Yo siempre lo he dicho, yo lo he repetido no sé cuántas veces compañeros, hace poco lo dije, si nosotros inauguramos una fábrica puede ser de la mejor tecnología del mundo y la dejamos como una isla en el mar del capitalismo, esa fábrica va a fracasar, se la traga el mar capitalista, el monstruo, una especie de hidra de mil cabezas es el capitalismo.”⁷

La justicia social ha de ser compatible con la eficiencia socialista o con otro tipo de eficiencia no neoliberal que emerja de los nuevos objetivos en cada uno de los pactos sociales que explican este cambio de época latinoamericano. Ambos objetivos han de ser parte indisoluble de los objetivos estratégicos en el nuevo horizonte; es preciso dotar a los procesos políticos de mayor énfasis en la eficiencia como criterio en la nueva época, como nuevo tempo de la política. Sin eficiencia, el impacto de acertadas políticas económicas es menor al deseado, a aquel que podría lograrse; sin eficiencia la justicia tarda más en implementarse y los impactos de la política redistributiva se reducen. Se trata de tener mayor eficiencia para mejores resultados sociales. El notable rol del Estado en los nuevos proyectos en América Latina requiere justamente un desempeño con eficacia y eficiencia, porque lo contrario sería invitar nuevamente a la crítica neoliberal en contra del sector público. Se abre en adelante el reto estratégico de consolidar una nueva agenda de transformaciones del Estado, en busca de una eficaz dotación de institucionalidad revolucionaria, acorde a la nueva arquitectura económica que se pretenda alcanzar.

No obstante, parte de esta disputa también recae sobre la significación del sentido de esta mejora de la eficiencia. Ganar en hacer bien las cosas no puede ralentizar el proceso de transformación del Estado. Aquí surge el dilema entre mejorar la eficiencia de lo que ya está, lo heredado o, por el contrario, mejorar la eficiencia mientras se transforma. Esto último es el gran reto porque si no se plantea la mejor gestión desde esta perspectiva, podría caerse en la trampa de mejorar exclusivamente el diseño de un Estado, pensando para otros fines no propios de este cambio de época. Es este un punto central en la nueva disputa: tensionar gestión mientras se cambia, a la par con una planificación inter-temporal acertada.

⁷ Así se expresó en el Consejo de Ministros del 5 de noviembre de 2012, después de ganar las elecciones presidenciales (Hugo Chávez, c. p. Debate Socialista. “Chávez: les prometo un sacudón” [entrada del portal Rebelión o Muerte], recuperado 11 de noviembre de 2012, en: <http://www.revolucionomuerte.org/index.php/discursos/discursos-comandante-hugo-chavez/14-chavez-les-prometo-un-sacudon>).

Son infinitos los ejemplos que se pueden citar para explicar esta contradicción definitoria de la construcción de la nueva época. Si un modelo de administración tributaria mejora su eficiencia en la gestión y recaudación impositiva, esto podría ser idóneo siempre y cuando se haya transformado la estructura impositiva para hacerla acorde a los nuevos criterios de justicia social. En caso de no haberse hecho esto y seguir bajo la vieja matriz tributaria, entonces se podrá mejorar la eficiencia recaudatoria, pero se estarían infringiendo criterios de la nueva época. Lo mismo sucede, por ejemplo, con el sistema educativo: si no se cambia el paradigma educativo, dotándole de más entidad emancipatoria y diferenciándolo de aquel sistema heredado en el que la calidad se mide con criterios absolutamente afines a otro modelo, entonces se puede mejorar en la eficiencia con mayor presupuesto y mejor gestión, pero no se habrá logrado contribuir a los nuevos objetivos estratégicos en este cambio de época. El reto es transformar con eficiencia, pero no exclusivamente mejorar la eficiencia de lo que ya existe como herencia neoliberal.

Además, la eficiencia no puede asimilarse al discurso neoliberal que confunde tal cuestión con el pragmatismo o cualquier otra medida que vaya encaminada a reducir el Estado, a recortar inversión social. Por el contrario, el desafío estratégico en esta disputa que se avecina es resignificar la eficiencia como criterio de una política pública en el marco de nuevos proyectos de transición, que buscan alejarse cada vez más del capitalismo neoliberal. Por lo tanto, no se trata de la eficiencia que se usa en el sector empresarial privado, en el que impera como único objetivo la máxima rentabilidad económica (crematística) –lograda, entre otras razones, a costa de reducir costos como la retribución a la fuerza de trabajo–, sino que la nueva eficiencia y/o eficacia han de redefinirse según el nuevo sentido común de época, estando al servicio de los objetivos estratégicos, nacionales e históricos.

Se debe evitar caer en opciones dadas, venidas de afuera, implementadas por control remoto, e importadas como si se tratara de cualquier mercancía que se puede comprar en un supermercado. Habrá que rehacer este debate para buscar criterios acordes al nuevo tiempo, a la nueva época, y dejar de usar ciertos indicadores característicos de la época neoliberal, que ha venido mercantilizando aspectos sociales que ahora son garantizados innegociablemente. Así que será tarea para el futuro cercano la definición de nuevos indicadores posneoliberales, de gestión pública, diseñados *ad hoc* por otros protagonistas y otros actores en esta época ganada. De esta forma, los logros solo podrán ser irreversibles en tanto que se proceda a una acertada planificación y ejecución de políticas públicas, como reto ineludible en la construcción del nuevo Estado, bajo criterios estrictos de eficiencia acordes a los nuevos horizontes (Socialismo Bolivariano del siglo XXI

en Venezuela, el Socialismo Comunitario del Vivir Bien en Bolivia, o el Socialismo del Buen Vivir en Ecuador).

La disputa por la nueva renta en destino: el papel del rentismo importador

Desde hace décadas se analizan las relaciones de dependencia de la periferia con los países centrales. En América Latina, en los años sesenta y setenta cobró una gran importancia la escuela estructuralista de la CEPAL –encabezada por autores como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Cardoso y Osvaldo Sunkel, entre otros–, que propugnó la denominada teoría de la dependencia, centrada en el análisis de las relaciones de dependencia que existen entre las economías enriquecidas del Norte y aquellas más empobrecidas que residen en el Sur. Esta corriente teórica defendió –y todavía defiende– que la producción y riqueza de algunos países está condicionada por el desarrollo de otros, y frente a ello surge la necesidad de cambiar la matriz productiva con el objetivo de reducir dicha dependencia mediante un proceso de alcance nacional de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). El objetivo fundamental de este tipo de política es alterar el patrón de intercambio desigual de algunos países con el mundo: por un lado, dejar de importar tanto valor agregado y, por otro lado, llegar a abandonar el patrón primario exportador precisamente exportando nuevos bienes más industrializados (con valor agregado). Este es uno de los temas más recurrentes en los últimos años: la importancia de salir del patrón primario exportador para insertarse de otra forma en el sistema-mundo.

Pero esta no fue la única escuela que cuestionó el desarrollismo hegemónico traído del Norte (la teoría modernizadora del crecimiento económico, de Rostow). La visión neomarxista, con autores como Paul Baran, Gunder Frank y Samir Amin, también tomó cierto protagonismo en este debate. La diferencia fundamental de este enfoque respecto al anterior es que no concibe posibilidad real dentro del capitalismo para que la periferia llegue a ser desarrollada; es decir, este enfoque considera que el cambio de la matriz productiva ha de venir obligatoriamente acompañado por el cambio de las relaciones sociales y económicas de producción, modificando así también al sujeto productivo y su modo de producir. Este viejo debate es traído hasta el presente, en la mayoría de las ocasiones, como si nada hubiera cambiado en estos nuevos tiempos del siglo XXI; como si la hegemonía neoliberal no hubiese impuesto a los países nuevas formas de relacionarse económicamente. Sería un error creer que la discusión de cómo combatir a la dependencia exportadora de materias primas sin valor agregado se debe copiar-pegar sin importar cómo ha cambiado el escenario geoeconómico y geopolítico (con sus nuevas alianzas y con un mundo cada vez más multipolar como telón de fondo), cómo se alteraron las maneras de producir en el mundo, cómo se

ha implementado un orden económico mundial financiarizado, que relega a la economía real a un segundo plano, etc.

Tampoco se podría trasladar el viejo debate a la actualidad sin considerar que los propios procesos de cambio de época en América Latina también han atravesado ya por una primera etapa en la que disputaron con éxito y ahínco la renta de los recursos naturales en origen, esto es, se reapropiaron con soberanía, en gran medida, de este sector estratégico y de su renta generada (por ejemplo, PDVSA en Venezuela, YPFB en Bolivia, Petroecuador en Ecuador, y en menor pero relevante porcentaje, Argentina con YPF). Son, en definitiva, dos grandes aspectos que no pueden pasar inadvertidos, si queremos realmente afrontar el reto de acabar con la dependencia en el siglo XXI: en primer lugar, lo que ya se ha avanzado en cada uno de los procesos de cambio en América Latina (considerando la fase en la que se encuentran para determinar cuál es el siguiente salto adelante) y, en segundo lugar, la nueva economía mundial bajo la hegemonía neoliberal.

En relación con lo primero, es preciso recordar que el cambio de época en América Latina se comenzó a sustentar, entre otros factores, gracias a la disputa ganada en relación con la renta petrolera en Venezuela y Ecuador, o renta del gas o renta del litio en el caso boliviano. Cada presidente entendió rápidamente que esta disputa se trataba del caballo de batalla de la política y de la propia política económica. La política económica en torno a estos recursos naturales había sido, de una u otra forma, favorable para el capital extranjero; la soberanía se fugaba a través de la renta petrolera, que se iba en proporciones muy elevadas hacia afuera. Era, por tanto, la reapropiación en origen de la renta de esos recursos naturales, la piedra angular sobre la que se tenía que edificar el nuevo orden económico; este fue el primer paso de obligado cumplimiento aunque costase sudor y lágrimas (en gran medida esto explica el golpe contra Chávez en el 2002, y seguramente también tuvo que ver en el intento de derrocar a Evo Morales o a Rafael Correa), porque después de haberlo logrado, esta nueva renta generada reapropiada permitió llevar a cabo nuevas políticas sociales y económicas a favor de la mayoría social.

Ha sido tal la magnitud del proceso de redistribución de esta renta en origen (como se ha descrito en el capítulo anterior), tanto en forma de políticas sociales como también mejorando el empleo y el salario real, que ha originado una nueva demanda muy vigorosa que además de haber aumentado en volumen también lo ha hecho distribuyéndose más entre la mayoría social. Realmente se ha producido un proceso de amplia democratización del consumo; dicho de forma simple: el proceso redistributivo de la renta petrolera en origen ha sido tan sustancial, que la nueva mayoría social no solo demanda bienes básicos sino que puede consumir otros bienes accesorios. Es este el motivo que ocasiona cierto desfase estructural entre la pujante demanda interna y la insuficiente oferta. Fue mucho más veloz el

proceso de reparto de la renta de los recursos naturales en origen que el proceso de disponer de una oferta productiva para las consecuencias de dicho reparto en el consumo de la mayoría social.

¿Quién se ha venido aprovechando de este nuevo fenómeno económico en estos procesos de cambio? Mézáros nos da una respuesta concluyente: el “sistema del capital pos capitalista”,⁸ esto es, el capitalismo –nacional o transnacional– que se quedó a residir en cada uno de estos países a pesar del viraje en el rumbo económico, pero que a sabiendas de que tenía poca fuerza para disputar victoriosamente la renta de los recursos naturales (petróleo y gas) en origen, se dedicó entonces a enfocar la disputa en esa misma renta, pero ahora en destino, es decir, en las manos de los consumidores y en las manos del propio Estado que cada vez lleva adelante políticas de compras públicas más importantes. En otras palabras, el sector empresarial privado concentró toda su actividad económica en un sector importador –no productivo– dedicado a comprar afuera y vender adentro para satisfacer la creciente y democratizada demanda del pueblo y del Estado (vía compras públicas).

Esto es lo que Samir Amin (1973) denominó burguesía importadora⁹: un nuevo sector empresarial nacional en conexión privilegiada con el capital transnacional que es, a su vez, el que provee estos bienes, garantizándose así también su gran porción en el reparto del nuevo pastel. Esta suerte de rentismo importador del siglo XXI actúa como mecanismo especulador en contra de las posibilidades de una emergente y renovada economía real; además, este fenómeno requiere un alto volumen de divisas que en su mayoría son ociosas porque no acaban en el ámbito productivo, provocando así que se tenga una restricción externa cada vez más acuciante.

En definitiva, el rentismo importador del siglo XXI en América Latina es aquella actividad económica no productiva, dedicada a la compra-venta –comprar afuera y vender adentro– aprovechándose de una posición dominante de mercado, tanto a nivel internacional para importar como a nivel interno para ser el oferente puertas adentro. Este rentismo importador del siglo XXI es una actividad meramente especulativa, ociosa en tanto que no se dedica a producir, basada fundamentalmente en una actividad comercial y caracterizada por: 1) alto poder de mercado por disfrutar de privilegios en la actividad importadora gracias a las alianzas con las empresas transnacionales que le proveen, 2) ser formadora de precios debido a su poder de mercado, 3) no ser generadora de empleo porque se basa en actividades no productivas, puramente comerciales; 4) constituir un

8 I. Mézáros. *op. cit.*

9 AMIN, S. (1973). *Le développement inégal, Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Editions de Minuit, Paris, France.

freno a los incentivos de la actividad productiva e industrial, 5) reapropiarse de una gran parte de la nueva renta generada en el país (reapropiada en origen, pero disputada en destino), 6) garantizar la reproducción del régimen de acumulación concentrador de riqueza a favor de unos pocos, y 7) facilitar la sostenibilidad de un metabolismo social del capital contrario a cualquier proceso de cambio democratizador de la riqueza.

Este nuevo universo económico es resultado de la disputa en torno a la renta de los recursos naturales en destino. Por ejemplo, la renta petrolera en el caso venezolano ya no se fuga en el origen, sino que se queda adentro y como tal es usada, en gran medida, para el consumo interno y para políticas a favor del Estado de las Misiones. Algo similar ha venido ocurriendo en Bolivia y en Ecuador. He aquí la nueva gran disputa para los próximos años: cómo reapropiarse en destino de la nueva renta de los recursos naturales que fue reapropiada en el origen. Aclarar que al decir 'reapropiarse en destino' no implica necesariamente nacionalizar o estatizar esa nueva renta, sino que la disputa está en ver qué se puede hacer para que esa renta en destino no acabe beneficiando a otro modelo especulativo, no productivo, ocioso y, nuevamente, dependiente de los países centrales. Lo que realmente significa esta nueva disputa es reapropiarse de tal forma que la renta no se acabe fugando por otros mecanismos, ni tampoco acabe concentrándose en muy pocas manos, perpetuando un régimen de acumulación injusto y que, por el contrario, esta renta sea la palanca para seguir consolidando otro orden económico interno, con mayor generación de riqueza y mejor distribuida.

La nueva renta generada y reapropiada en origen, distribuida puertas adentro, debe ser también fuente de ahorro interno con el objetivo de ser reinvertida en nuevas actividades productivas. En conclusión, la nueva renta en destino ha de volver a lo que muchos llaman el flujo circular de la renta en cada proceso, en cada país, y esto solo ha de poder realizarse con nuevas políticas tributarias más acordes a la nueva renta generada, con una nueva política financiera y con una política productiva integral (tema para un próximo punto de las disputas presentadas). Si, por el contrario, esta hemorragia no se detiene, seguramente se acabará imponiendo ese sistema del capital poscapitalista dentro de cada proceso de cambio, lo cual podría provocar que siga prevaleciendo el metabolismo social del capital¹⁰ a pesar de los nuevos horizontes estratégicos planteados en el cambio de época, a lo que hay que añadir que seguirá una dependencia hacia fuera, agravando en muchas situaciones la necesidad de divisas para importar (esto es, la restricción externa).

10 El metabolismo social del capital es la forma orgánica que tiene el capital para imponer su reproducción, esto es, el capitalismo goza de mecanismos, engranajes, reglas y sistemas que permiten condicionar el funcionamiento económico siempre desde sus propios intereses.

El metabolismo social del capital está arraigado desde hace siglos y goza de una hegemonía global favorable, que hace todavía más difícil expulsarlo de raíz y eliminarlo de las innumerables expresiones en las que se presenta en cada momento de la vida de los ciudadanos. Ese rentismo importador se asemeja a un inquilino capitalista no productivo que no se va tan fácilmente de una casa, aunque el nuevo dueño le diga que ya no puede seguir viviendo y actuando como antes. Es por ello que en esta nueva fase del cambio de época, habiendo superado con éxito la anterior fase de reapropiación de la renta en origen, no hay tiempo que perder para buscar las formas y mecanismos de reapropiarse de la nueva renta en destino, en manos de la ciudadanía, directa o indirectamente, ya sea que esté destinada a consumo privado o consumo y compras públicas. Afrontar este rentismo importador del siglo XXI es tan importante como seguir pensando cómo salir del rentismo exportador (de materias primas) del siglo pasado.

La disputa productiva como centralidad económica

El punto anterior está íntimamente relacionado con este otro aspecto en la disputa actual para la continuidad del cambio de época en América Latina. Se afirmaba previamente que existen dos importantes aspectos que no pueden descuidarse a la hora de afrontar el nuevo tempo económico y político: uno, es considerar que los actuales procesos de cambio se encuentran al día de hoy en una fase diferente a aquella que disputaba la renta originada por el control de los recursos naturales; y dos, es tener en cuenta la nueva economía mundial bajo la hegemonía neoliberal para afrontar el gran reto productivo como centralidad estratégica para América Latina.

No se descubre absolutamente nada nuevo en afirmar que la gran tarea pendiente de este cambio de época es aún la revolución productiva, que permitiría resolver los desfases estructurales económicos previamente explicados, para así construir verdaderas barreras de irreversibilidad, aunque también para seguir adelante con la ampliación sostenible de las mejoras en las condiciones sociales-económicas para la mayoría social. Pero la disputa sobre este asunto no ha de convertirse en una discusión maniquea acerca de si es importante o no producir; esto ya es por todos conocido, sin embargo, lo que todavía resta por profundizar es la discusión acerca de cómo producir, con base en qué insumos, qué tipo de bienes y servicios, bajo qué alianzas supranacionales, cómo planificar temporalmente dicha producción y con qué agentes económicos contar para este nuevo modelo productivo. Afrontar el reto productivo no es algo tan simple; no se trata de reproducir el viejo modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) como si nada hubiera cambiado a nuestro alrededor.

Son muchos los aspectos claves a considerar en esta disputa productiva. Lo primero y principal, es precisar mejor a qué nos referimos si hablamos del cambio de la matriz

productiva. ¿Es simplemente un nuevo modelo que produzca nuevos productos? ¿O es también aquel modelo que, además de producir nuevos productos, los debe realizar con nuevos productores y con nuevas formas de producir? ¿El cambio de la matriz productiva ha de considerar exclusivamente lo nacional/internacional como si fueran esferas excluyentes, o debe tener en cuenta la nueva transición geoeconómica que ha modificado esa relación tan clásica? Son las preguntas a responder si de verdad se plantea con rigor la cuestión productiva en esta disputa en América Latina.

La transformación productiva en un sentido no neoliberal del término, significa introducir nuevos bienes producidos nacionalmente en la economía, pero también implica cambiar la forma de producirlos e incluir la participación de nuevos agentes económicos en el modelo productivo alternativo. No solo hay que transformar los términos de intercambio hacia fuera, sino que estos han de estar acompañados también por la transformación de los términos de intercambio hacia adentro. No basta con producir bienes diferentes, hay que hacerlo con un nuevo sujeto productivo que deje de ser exclusivamente el (gran) actor capitalista y por fuera de las relaciones sociales del capitalismo. Si se cambia la matriz productiva para elaborar nuevos bienes que reduzcan la dependencia de las importaciones, pero se deja que sea un sector empresarial privado nacional, concentrado en muy pocas manos, el que asuma exclusivamente la tarea de erigirse como nuevo sujeto productivo, entonces no habrá cambio en el régimen de acumulación ni tampoco en la reproducción del metabolismo social del capitalismo. Una distribución primaria del ingreso más justa solo se conseguirá si se logra reemplazar la matriz productiva, por otra en la que también participen nuevos productores, sea con más presencia del Estado y/o con la pequeña y mediana empresa.

Es así como, además de reducir la dependencia externa, también se puede reducir la dependencia interna de otros sectores económicos oligopólicos. En este caso, por ejemplo, en Venezuela esto tiene una traducción inmediata: el poder comunal ha de tener un rol protagónico como nuevo sujeto productivo socialista para la próxima década en disputa, para que así se pueda realizar un proceso pleno de democratización de la economía; como dice el propio Plan de la Patria 2013-2019, que se pueda:

“... propiciar la democratización de los medios de producción tendientes al socialismo (...)

construir el nuevo tejido productivo del país en nuevas relaciones sociales de producción, garantizando la transformación de los insumos primarios de producción nacional (...)

garantizar la participación protagónica del pueblo organizado en la formación y transformación del modelo económico productivo desde las instancias de participación popular (...)

acelerar la promoción de la participación del pueblo en los sistemas comunales de agregación (...)

instaurar la corresponsabilidad en la planificación comunal, regional y territorial.”

En Ecuador, este desafío se concreta en otra forma de abordar la economía popular y solidaria para que sea algo más que una economía marginal y limitada a ciertos sectores; es obligatorio insertar a esta economía como parte central del nuevo modelo productivo, aunque no sea una cuestión inmediata (se requiere tiempo y políticas de planificación para que esto se vaya produciendo cada vez más integralmente). Además, la ciudad del conocimiento, *Yachay*, creada recientemente como forma real para impulsar un verdadero cambio de la matriz productiva, basada en la economía del conocimiento, con potencialidad para ir acabando con la neodependencia, constituye una oportunidad ideal para dar los pasos inteligentes en esta disputa, siempre y cuando siga siendo el Estado quien asuma la rectoría y coordinación, no permitiendo que sea un Silicon Valley al servicio del modelo tecnológico del capitalismo mundial.

En este sentido también se está apostando por un nuevo código social del conocimiento como una novedosa forma de gestionar el conocimiento como bien común, desafiando al paradigma dominante (implementado desde afuera) de regímenes de propiedad intelectual, que viene privatizando el conocimiento a favor de unos pocos y en detrimento de la mayoría social. Ecuador defiende que la gestión del conocimiento es más eficaz desde una concepción de lo común, de lo público.

En Bolivia el interés por el cambio de la matriz productiva ha tenido gran protagonismo en los últimos años y tiene una gran ventaja en relación con el resto de países: su estructura productiva está mucho más democratizada. La estructura económica boliviana es mucho más abigarrada, muy diversa, con gran fuerza de las lógicas comunitarias y familiares en el ámbito productivo, aunque después se hayan impuesto en la comercialización y distribución las reglas mercantiles capitalistas. Por ello, el desafío en cuanto al objetivo del cambio de la matriz productiva es usar estratégicamente esta fortaleza para que el Socialismo Comunitario del Vivir Bien también se apropie del nuevo patrón productivo.

Por otro lado, la disputa acerca del cambio de la matriz productiva también debe tener en cuenta que el siglo XXI impone, después de décadas de hegemonía neoliberal, condiciones externas diferentes y adversas para pensar en el clásico modelo ISI. Desde que se conformó el nuevo orden dominante neoliberal, ningún país produce ya de manera autárquica, sino que existe una fragmentación geográfica de la producción mundial, que tiene como agentes rectores a las transnacionales. Por ello se puede hablar de la importancia en la era neoliberal de las Cadenas Globales de Valor (CGV) como concepto asociado a las

transformaciones productivas contemporáneas. Ahora la fábrica no está en un país, sino que existen infinitas fábricas desagregadas para una o más fases de la cadena de producción, repartidas por el mundo.

De manera similar a lo que sucede con la globalización neoliberal financiera, también el ámbito productivo es rehén de un expansionismo sin fronteras para que la acumulación capitalista pueda optimizar todo el territorio mundial. Como explicamos en capítulos anteriores, se pasa de una mercancía *made in USA* a una *made in the world*. Sin embargo, la vigente transición geoeconómica multipolar cuestiona ese orden neoliberal también en materia productiva; los nuevos polos económicos regionales, con sus alianzas, proporcionan nuevas facilidades para elegir formas de producción alternativas a la decidida por el capital transnacional hasta el momento. América Latina es un continente ideal para ello. ¿Por qué no transitar del *made in USA*, del *made in China*, o del vigente *made in the world*, hacia un patrón productivo hecho en Latinoamérica, pero con diferentes reglas del juego, con diferentes relaciones sociales y económicas de producción más congruentes con este cambio de época?

Considerando el nuevo escenario global, entonces se hace necesario repensar cómo cambiar la matriz productiva evitando reproducir viejos modelos fallidos del pasado, porque es imposible producir todo en cada país por muchas razones: una, porque no se tiene la capacidad instalada para ello; dos, porque no se posee el necesario saber hacer; tres, porque muchas veces acaba siendo aparente aquel cambio de la matriz productiva basado en un proceso de ensamblaje al interior del país (bajo componente nacional) que importa la mayoría del valor agregado; y cuatro, porque las economías pequeñas no cuentan con economías de escalas crecientes para niveles productivos reducidos, pero tampoco cuentan con mercados internos tan rentables para realizar este tipo de apuesta. Es por ello que al reflexionar sobre la planificación de una nueva matriz productiva, es preciso considerar que puede haber muchos escenarios en los que sea más conveniente no producir el bien final y, por el contrario, optar por producir un determinado insumo intermedio que se exporte para insertarlo en algún eslabón productivo regional, saliendo así del patrón primario exportador y obteniendo divisas extras que compensen otras importaciones imprescindibles.

En definitiva, se trataría de pensar más en nueva formación latinoamericana del valor agregado en algunos sectores económicos para este cambio de época, que exige una organización supranacional productiva; esto es, una especie de modelo ISI a nivel regional. Es este debate y no otro el que puede dar respuestas estratégicas a la cuestión de la inflación, que sigue siendo empleada como mecanismo para desestabilizar algunas economías que no se adhieren, a rajatablas,

a los mandatos de ciertos poderes hegemónicos internacionales. Si persiste una estructura productiva desequilibrada, en discordancia con una pujante demanda, entonces se estaría permitiendo que los agentes privados importadores (con altos índices de concentración empresarial) tengan oportunidad para hacer efectiva una guerra económica a través de sus armas de destrucción masiva: inflación, desabastecimiento, dólares ociosos, etc. Esta grieta ha de ser atendida con una verdadera revolución productiva que considere las problemáticas anteriormente discutidas, y así se podría buscar una manera de afrontar la subida de los precios, que es indudablemente una tarea por resolver, por ejemplo, en economías como la venezolana y la argentina.

La inflación es otro aspecto central en la disputa actual en América Latina. Para afrontar esta problemática no sirven credos neoliberales ni dogmas propios de la economía neoclásica. La solución no está ni en la reducción de los salarios de los trabajadores ni en la disminución de la inversión social, ni necesariamente en la expansión monetaria. Este último punto es una controversia actual para los *think tanks* económicos, que siguen explicando la inflación a partir de una simple ecuación matemática: a más expansión monetaria, más subida de los precios. Esto no siempre es así; por ejemplo, en el caso venezolano no se cumple la tesis que la misma CEPAL recientemente afirmó¹¹: la inflación de los años 2013 y 2014 venía explicada por la política monetaria fuertemente expansiva. Este informe consideró que se produjo un aumento interanual medio de los agregados monetarios M1 y M2 del 66% y el 65%, respectivamente, muy superior a la inflación media interanual (que fue del 40%); y que durante los primeros cuatro meses de 2014 la política monetaria siguió siendo marcadamente expansiva y los agregados M1 y M2 presentaron, en promedio, aumentos interanuales del 76% y el 75%, en forma respectiva. La inflación media interanual en el mismo período fue del 59%.

Sin embargo, el documento de la CEPAL¹² no revisó los datos de unos años atrás en los que en la misma Venezuela, en el año 2005, el incremento monetario interanual fue por encima del 100% y la inflación anual fue del 14,4% (véase el trabajo de José Gregorio Piña Torres en *El mito de la maquinita*¹³). Otro ejemplo que contradice esta teoría es aquel que se observa en el documento "La falsabilidad del monetarismo", en el que citando a Zaiat se afirma que en Argentina:

"... en el lapso 2007-2013, con momento de expansión y contracción monetaria, los índices de precios se mantuvieron en niveles altos estables, ya sea en el

11 Comisión Económica para América Latina (Cepal). *El panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: 2014.

12 Ibidem.

13 PIÑA, J. G. (2015). *El mito de la maquinita*, Centro de Estudios de Economía Política, Universidad Bolivariana de Venezuela, Caracas.

*indicador oficial (10 por ciento) o en los privados (20-25 por ciento). O sea, las tensiones inflacionarias fueron constantes independientemente del mayor o menor crecimiento de la base monetaria (emisión de dinero)."*¹⁴

Además, se añade que en:

*"... el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos no sobrepasó el 10,3 % de 2008 a 2012 mientras que la emisión monetaria fue de casi el 160% en el mismo período; en el Reino Unido marcó 16,4% habiendo sido su emisión casi un 203%, para Brasil la variación de precios resultó de 27,6 % y habiéndose expandido su emisión casi un 123% y China tuvo una variación de precios del 16,6% para un crecimiento de la emisión de poco más del 100%; en el período ya señalado."*¹⁵

En definitiva, la relación entre emisión monetaria e inflación no es una relación vinculante y exclusiva, sino que la conformación de los precios es un proceso complejo en el que intervienen muchos factores de la economía real y de la *realpolitik*. Es preciso, por tanto, asumir que la inflación es una ecuación de economía política, cuyas causas residen en la estructura de la economía concentrada –en muy pocas manos–, que detenta el suficiente poder de mercado para fijar precios. La inflación es el resultado de una puja distributiva en la que pugnan el capital privado concentrado, que desea el máximo beneficio posible, y un pueblo con capacidad adquisitiva. Precisamente por esto se hace fundamental considerar la cuestión productiva, en el sentido más integral que sea posible, en esta disputa inflacionaria, que es un lugar común en el manual para poner en riesgo la irreversibilidad de este cambio de época.

Redistribuir no es lo mismo que distribuir

La ciencia económica dominante ha asumido como propio el tópico de la economía de la desigualdad desde hace varias décadas. Desde los años setenta, a partir de los artículos seminales de Sen y Atkinson,¹⁶ han proliferado los trabajos que profundizan en el análisis de la desigualdad económica, pero la mayoría de ellos han dedicado especial atención a las cuestiones metodológicas, dando la espalda a otros asuntos conceptuales. Poco se ha investigado sobre otros aspectos que son determinantes para entender de qué tipo de desigualdad estamos hablando. En este cambio de época en América Latina se ha puesto especial énfasis en la lucha contra la desigualdad, en acabar con las injusticias sociales. Este ha sido,

¹⁴ A. González. *op. cit.*

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ SEN, A. (1973). *On Economic Inequality*, Clarendon Press; ATKINSON, A. (1969). *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge University Press.

sin duda, un eje transversal en el proceso de cambio que viene ocurriendo en Venezuela, Bolivia, Ecuador, y también en Argentina, Brasil y Uruguay. Como ya se ha mostrado en el capítulo anterior, buena parte de la época ganada se sustenta en esta mejora significativa en términos de justicia social, en la reducción de la desigualdad, de la pobreza, de las necesidades básicas insatisfechas. Los logros están ahí y son incuestionables por cualquier organismo internacional, llámese CEPAL, BM,¹⁷ FMI,¹⁸ OIT¹⁹ o PNUD²⁰.

Sin embargo, en este punto, en este momento del ciclo ampliado de transformaciones, y especialmente frente a esta disputa, es ineludible dar otro paso adelante para seguir profundizando los procesos de revolución en materia de justicia social. El verdadero desafío estratégico, después de haber mejorado sustancialmente en materia de políticas redistributivas que han contribuido a saldar buena parte de la deuda social, siempre respetando los criterios de justicia, es centrarse también en las posibilidades reales de comenzar a distribuir la matriz primaria del ingreso. Este es el gran desafío estratégico para la próxima década en disputa: ver las formas que existen para iniciar un proceso de democratización de la economía desde los ingresos primarios, es decir, desde la propia generación de la riqueza para ir modificando la acumulación originaria que se viene gestando en este cambio de época. Se trata de repensar mejor la equidad desde el propio proceso de acumulación, sin que ello signifique que se abandonen las políticas redistributivas para seguir persiguiendo la justicia social, mientras sigue vigente un modelo económico que genera riqueza concentradamente. El estudio de la democratización de los medios de producción es el primer prerrequisito para abordar más estructuralmente los objetivos de justicia distributiva; por ello, en relación con la importancia de las políticas para distribuir los medios de producción, cabe preguntarse en este punto sobre el sector financiero, la composición estructural de los sectores tecnológicos, las reformas agrarias como agenda pendiente, una nueva política del agua, los sistemas de educación superior, etc.

Detrás de esta disputa también está la vieja pugna por el reparto de la retribución entre capital y trabajo, a lo que hay que añadir la consideración de la generación de rentas mixtas, que son cada vez más importantes en los nuevos tiempos que corren. Este eje ha de ser central en la nueva disputa en América Latina: las políticas distributivas, entre estos factores, son tan o más importantes que cualquier política redistributiva *a posteriori* que se deba realizar. Mantener un desbalance originario a favor de las rentas del capital, sea capital industrial-productivo o el financiero,

17 Banco Mundial.

18 Fondo Monetario Internacional.

19 Organización Internacional del Trabajo.

20 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

en detrimento para la retribución salarial, es tener un punto de partida complejo que obliga a mucho esfuerzo en las políticas redistributivas. En América Latina, Caputo²¹ asegura que la participación de los salarios en el PIB pasó del 42,3% en 1970 al 34,2% en 2004. Esto fue lo que ocasionó el neoliberalismo. Si solo nos centráramos en la redistribución de la masa salarial, estaríamos dejando por fuera un porcentaje muy grande del PIB que se quedaría a favor de un modelo económico concentrador de riqueza. Así que es oportuno acudir al coeficiente de Gini para observar cómo avanza el impacto redistributivo de las políticas sociales, propias de este cambio de época en América Latina, pero esto debe venir acompañado de una mirada más amplia, capaz de observar qué sucede en las rentas del capital, las rentas mixtas, etc.

La disputa gira también alrededor de cómo ha crecido en los últimos años la retribución del capital, especialmente del capital no productivo. El proceso de financiarización de la economía como piedra angular del nuevo orden económico neoliberal ha de estar presente en la disputa de estos próximos años en América Latina. Es juez y parte en la nueva economía que se pretende construir en el cambio de época. Atender a esta dimensión es elemental para buscar los mecanismos y herramientas de política económica para seguir avanzando en materia de justicia social. Puede existir el mejor de los sistemas redistributivos, pero si está condicionado por un patrón de acumulación con alto componente financiero que distribuye injustamente la riqueza generada, entonces tenemos doble falla estratégica: por un lado, la redistribución se hace más ineficaz relativamente a medida que más desigual sea la distribución de partida y, por otro lado, la redistribución se hace cada vez más obligada y, por tanto, se constituye como centralidad de la política económica, renunciando relativamente a otros objetivos. Dicho de otra forma: si no se altera la distribución de partida, se va creando un círculo vicioso de tal forma que la injusta distribución primaria hace que sea más necesaria la redistribución, y entonces esto condena a la política económica a estar concentrada primordialmente en esta tarea, desatendiendo a otros retos y desafíos estratégicos.

En definitiva, esta otra importante disputa se deriva de que la redistribución es un proceso y no un fin en sí mismo. El fin estratégico de estos procesos de cambio en América Latina es precisamente ir construyendo un modelo económico que sea cada vez más justo desde su raíz, desde las propias estructuras primarias de reparto sin que ello implique restar eficacia ni capacidad de generar riquezas (no entendida esta desde la teoría económica neoclásica). En esta tarea juega

21 CAPUTO, O., "Crisis de la economía mundial: aumento de las ganancias y disminución de salarios" en GANDÁSEGUI, M. A., hijo, y D. CASTILLO (Coords.) (2010), *Estados Unidos: la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*, Siglo Veintiuno Editores, México.

un papel fundamental la política tributaria que, además de tener el objetivo de redistribuir, ha de reformularse pensando en función de los nuevos retos distributivos. De esta forma, la eficacia de la política tributaria deberá medirse según satisfaga los siguientes objetivos: 1) recaudar fondos públicos para seguir financiando las políticas sociales y el resto de políticas económicas (se podría hablar de seguir ganando soberanía tributaria frente a las restricciones externas), 2) seguir respetando los principios de justicia social (progresividad e impacto redistributivo positivo), y 3) contribuir activamente en la consolidación del nuevo patrón económico, con una nueva matriz productiva, creadora de empleo; democratizar los poderes económicos, y coadyuvar a que se vaya conformando una estructura primaria del ingreso más justa. Este último aspecto es determinante para disputar el horizonte estratégico de la economía en el cambio de época; se trata de sintonizar la nueva política tributaria con esta otra labor superadora del viejo enfoque tributarista, asentado en la idea de que los impuestos solo sirven para recaudar.

Recientemente, el trabajo de Piketty²² ha conseguido revitalizar el debate sobre la importancia que tienen las condiciones iniciales de reparto a la hora de querer redistribuir; es momento oportuno de aprovechar esta tesis para que enriquezca la discusión en torno a la disputa vigente en América Latina. El patrimonio acumulado, conservado de generación en generación, es un factor condicionante de lo que se ha venido a llamar el mito de la igualdad de oportunidades. Este lema es válido siempre y cuando no haya una desigualdad acumulada, que sea la variable explicativa de lo que se pueda lograr *a posteriori*. Piketty, sin adentrarse en las causas estructurales de ese reparto desigual, demuestra que el capitalismo no ha logrado realmente una verdadera igualdad de oportunidades, porque esta es incompatible con el contraste que se observa entre el lento crecimiento de los ingresos de la mayoría de la población y el espectacular ascenso de las rentas de las clases altas.

Es más, añade en su libro que las sociedades occidentales anteriores a la Primera Guerra Mundial efectivamente estaban dominadas por una oligarquía cuya riqueza era heredada, y en el presente se vuelve a repetir esa misma tendencia. De hecho, se atreve a hablar de una suerte de capitalismo esencialmente patrimonial: donde el crecimiento, la competencia y el progreso técnico no provocan espontáneamente la nivelación económica; donde el reparto de la riqueza está basado, sobre todo, en relaciones políticas de fuerza; y donde la herencia, soporte esencial del privilegio, no está lejos de alcanzar en nuestro tiempo la importancia que tuvo hace dos siglos. Replanteando esta discusión para con este otro eje en disputa en América Latina,

22 PIKETTY, T. (2013). *Le capital au siècle XXI*, Éditions du Seuil, Paris, France.

se hace imprescindible estudiar cómo se transmiten las estructuras distributivas de generación a generación, cómo se puede romper esta inercia, qué políticas económicas pueden afectar estos cimientos repartidores de riqueza.

Conciliar los cambios nacionales con las transformaciones supranacionales

Uno de los mayores logros de esta década ganada en América Latina es haber aprendido que no existe cambio interno sostenible si no se producen cambios afuera. En este mundo tan interrelacionado no cabe la separación clásica entre cada país y el resto del mundo, ni se puede pretender abordar las relaciones económicas internacionales como si fuesen un plano separado. Desde la mundialización de la economía, del siglo XVI en adelante, las relaciones económicas entre países son plenamente interdependientes. Desde entonces, cada Estado latinoamericano ha sido una pieza insertada en el tablero económico mundial. El neoliberalismo, si cabe, afianzó y consolidó aún más esta relación global bajo un patrón de acumulación capitalista reformulado (financiarización, cadenas globales de valor en lo productivo, mayor control transnacional de la actividad económica, etc.).

El cambio de época en América Latina se inicia sobre la base de no descuidar este fenómeno; haber ignorado esta caracterización global hubiese supuesto un intento fallido de transformación, fronteras adentro de cada país, porque esa transformación ha de venir acompañada necesariamente de una disputa más allá de las fronteras nacionales. Solo desde una acertada estrategia supranacional se pueden lograr en forma sostenible, los avances democráticos propios de cada revolución nacional. Si no se cuenta con alianzas internacionales, es imposible que un proceso de transformación nacional tenga éxito duradero en el tiempo. Son demasiados los lazos que unen lo que sucede adentro con lo que pasa fronteras afuera para que estos sean descuidados o minusvalorados.

Esta nueva concepción, influenciada por el pensamiento económico y geopolítico de Hugo Chávez, es una suerte de cosmovisión bolivariana actualizada que considera que las dimensiones nacional y supranacional son necesariamente complementarias. La relación interior-exterior, nacional-supranacional, no se basa en una dicotomía excluyente, sino todo lo contrario; esta tesis fue determinante para disputar inicialmente el sentido común de época frente a la hegemonía del neoliberalismo. No hay que olvidar que con la llegada del neoliberalismo el proceso mundializador del capitalismo aceleró su ritmo de construcción hegemónica en múltiples sentidos –económico, social, cultural, político–; el capitalismo neoliberal construyó sólidamente, y en pocos años, una suerte de telaraña económica –en ámbitos como el comercial, productivo, financiero, tecnológico e institucional– en beneficio de las operaciones del capital transnacional a nivel mundial. El

plan neoliberal podía así parecer invencible: la disputa se daba entre el capital transnacional con todo a su favor, frente a unos Estado-Nación presos y dependientes de ese mundo capitalista.

Buena parte del éxito de muchos procesos de cambio se debe principalmente a considerar que frente a la alianza transnacional del capital solo se podría resistir en primera instancia (y acabar venciendo en una segunda fase) gracias a otra alianza gran-nacional. Esta dimensión supranacional constituye realmente una nueva forma desde la cual afrontar la guerra de posiciones existente a nivel mundial en el siglo XXI. Se trata de buscar una disputa más equilibrada, bloque a bloque, superando la anterior disputa desigual propuesta por el neoliberalismo: un país contra un bloque hegemónico, de la que siempre sale victorioso el capital. Frente a ello, sin alianza de los pueblos, sin alianza de Estados-nación soberanos, es verdaderamente imposible combatir con pragmatismo el desmesurado poder del capital transnacional. Es por ello que este cambio de época se ha venido sustentando sobre una nueva articulación supranacional como condición *sine qua non* para proteger cualquier proceso revolucionario nacional-popular en América Latina.

Se ha venido forjando una suerte de Consenso Bolivariano con la intención de sustituir definitivamente al Consenso de Washington. Esta nueva estrategia ha sido eficaz, avanzando a pasos agigantados en la construcción tanto de un nuevo sentido común de época en lo regional/latinoamericano/bolivariano, como en los nuevos espacios de integración (ALBA,²³ Unasur,²⁴ Celac,²⁵ un nuevo Mercosur²⁶). Esta nueva hoja de ruta ha permitido también mejorar los patrones de intercambio desigual que sufría la región con el poder capitalista mundial; se han reducido las cadenas de dependencia, desplazando el protagonismo de instituciones del Norte mediante la creación de un nuevo marco institucional-político desde el propio Sur latinoamericano, creándose múltiples espacios de relacionamiento emancipados del yugo del Norte; y se han diversificado las relaciones con otro Sur sin tener que pasar por Washington, París, Fráncfort o Londres. De ahí que el Consenso Bolivariano haya sido y siga siendo determinante para el cambio de época que vive América Latina, porque ha logrado relegar en gran medida al Consenso de Washington como núcleo común de las políticas económicas en los países de la región.

Sin embargo, una vez alcanzado este alto grado de consolidación regional, también resulta preciso considerar los nuevos desafíos que surgen a partir de

23 Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

24 Unión de Naciones Suramericanas.

25 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

26 Mercado Común del Sur.

las contradicciones naturales, derivadas de la tensión dialéctica entre lo nacional y lo transnacional. Esta es una realidad que no puede ignorarse: cada proceso tiene sus propios objetivos estratégicos y urgencias coyunturales, y no siempre estos son compatibles conciliadoramente con una política regional común. De ahí que cada día sea más importante prestar especial atención a este proceso de integración en marcha, que ha de afrontar nuevos retos precisamente al calor de posibles pugnas que se puedan dar entre países que, a pesar de haber iniciado un proceso de cambio (para poner punto y final al neoliberalismo), pueden tener posiciones antagónicas en determinados aspectos; o simplemente puede que existan diferentes puntos en disenso por un conflicto fronterizo (véase lo sucedido por el caso de la papelera Botnia, en conflicto Uruguay-Argentina, o el conflicto por salida al mar entre Bolivia-Chile), o por el fragor de una batalla electoral (que condiciona tácticamente ciertos pronunciamientos a favor de uno u otro).

A veces también ocurre que hay un exceso de mirada nacionalista, comprensible en tanto que son procesos que arrancan desde esta tesis, pero que pueden conllevar a plantearse la misma iniciativa en cada país, siendo más que contraproducente esta opción; un ejemplo habitual es el anuncio de creación de empresa nacional de medicamentos genéricos en países como Venezuela, Bolivia, Ecuador o Argentina, cuando esto se trata de un esfuerzo complejo que requiere mucha inversión y lo aconsejable sería usar alianzas supranacionales para acometer este objetivo. Otras veces los conflictos surgen de haber tomado caminos diferentes, lo cual también es legítimo en cada proceso. Esto se ve, por ejemplo, cuando se analiza cómo cada país ha decidido resolver los conflictos con la inversión extranjera directa en caso que los haya: algunos países como Bolivia no permiten acudir a ninguna instancia fuera de sus fronteras, aunque sea regional. En este caso, la acertada apuesta por la creación de un árbitro regional, independiente del Ciadi, no es fácil desde la perspectiva boliviana, aunque sí es de gran ayuda para el resto de países porque es un salto en el largo camino de la deseada y definitiva independencia. ¿Cómo diseñar esa nueva instancia regional en armonía con todos los intereses nacionales? He aquí un reto a considerar en el futuro inmediato.

A esto se puede sumar el rol que juegan actualmente las translatinas que operan en todo el continente latinoamericano, aunque tengan su casa matriz en un determinado país; este nuevo fenómeno también ha ocasionado otros conflictos inesperados derivados de la propia dinámica de operaciones y actividades económicas. Pero no son solamente las translatinas; también las transnacionales originan dificultades porque pueden ser aliadas de algún país, pero enemigas para otro. Es el caso de Chevron, enfrentada a Ecuador (por no respetar una sentencia de la justicia ecuatoriana), pero que opera en Argentina y en Venezuela como si

nada. Así, podríamos seguir citando numerosos casos que demuestran la existente confrontación de índole supranacional entre países amigos que comparten el camino del cambio no neoliberal; esto es algo natural si consideramos que se trata de procesos que izaron la bandera de lo nacional-popular como forma de decir 'basta ya' frente a tanta pérdida de soberanía de la época neoliberal. Es, por tanto, una cuestión a encarar en estos próximos años, una dimensión que necesariamente está en disputa y que, sin duda, constituye en buena medida lo que ha de ser el nuevo centro de gravitación de los procesos de integración regional. Después de todo lo avanzado, en este momento es turno de acelerarlos, de dotarlos de más mecanismos reales para superar esta contradicción secundaria en el propio seno del bloque de los países que han iniciado este proceso de cambio en el continente.

Ya se ha comentado antes que uno de los temas pendientes es la discusión productiva supranacional, en lo regional, como cuota esencial de la carta de navegación para afrontar la disputa en estos próximos años. A ello hay que sumarle otros planos económicos pendientes, en aras de disfrutar de un vigoroso cordón de seguridad en el ámbito regional que sea eficaz en caso de cualquier *shock* externo, o frente a cualquier restricción externa (y a veces también interna). Un mayor intercambio económico, no exclusivamente comercial, con complementariedad en la región es la única manera de emanciparse –al menos parcialmente– de las relaciones desiguales con el centro económico mundial. No puede haber integración plena y virtuosa, si no existe integración comercial, productiva, financiera, social, en infraestructura, tecnológica y energética con base en la complementariedad. Esto constituye en la actualidad uno de los principales desafíos para la siguiente década: un nuevo impulso en la rearticulación supranacional en el seno del mismo grupo de países que son actores en el cambio de época en América Latina, que logre sintonizar armoniosamente con las políticas de cada uno de los procesos nacionales, de tal forma que se consideren las asimetrías existentes y los vaivenes de la vida política en cada caso en particular.

En esta tarea, desde su inicio, el ALBA tiene un papel fundamental, tal como resaltábamos anteriormente. El ALBA ha recorrido exitosamente muchas etapas, mientras en la región se producía un reordenamiento político-social-económico en un escenario mundial de transición geoeconómica. Muchas críticas derivan de los aún pingües resultados cuantitativos en intercambio comercial. Aspecto totalmente cierto que, sin embargo, ha de ser relativizado en virtud de otras cuestiones que sí han supuesto un verdadero impulso de cambio en la región, con efectos directos e indirectos en muchos países y en otras instancias supranacionales. Por ejemplo, a través del Sucre como moneda de compensación regional –que además incorpora criterios de intercambio complementario–, el ALBA adelantó un

debate que ahora es de máxima actualidad: la necesidad de *desamericanizar* las relaciones económicas a nivel mundial.

Además, en el máximo apogeo del enfoque reduccionista de lo comercial en el debate integracional, el ALBA planteó una integración multinivel que no fuera exclusivamente en ese plano del comercio, sino que añadiera la cuestión financiera, social, cultural, energética. En estos últimos años el ALBA también facilitó una respuesta precisa frente al emergente poder de las transnacionales, y muy especialmente las translatinas, a partir de una estrategia deliberada de crear acuerdos entre grandes empresas estatales, en forma de gran-nacionales. Estas nuevas alianzas públicas ya han comenzado a labrar un camino para abordar sectores estratégicos (alimentación, infraestructura, ciencia y tecnología, energía, finanzas), aunque todavía resta mucho por hacer. Lo productivo había sido probablemente el eslabón más desatendido en este proyecto integrador, hasta que hace pocos meses se ha comenzado a poner especial énfasis en esta tarea.

No obstante, el ALBA tiene para los próximos años nuevos retos en función de la nueva disputa vigente en América Latina. La configuración geopolítica de los albores del ALBA no es la misma que la actual; es preciso repensar cómo el ALBA se relaciona hacia afuera con los actuales bloques que se vienen conformando en la región (con Centroamérica, con Mercosur, qué papel ha de jugar en Unasur o en la Celac). En este sentido, es necesario delinear una hoja de ruta clara que permita establecer tiempos y prioridades, a qué dedicar sus esfuerzos y a qué no, qué compartir con otros espacios y qué no, a qué sectores económicos atender y a cuáles no. Son cuestiones para responder en los próximos años, para que el ALBA no sea visto como un hermoso proyecto del pasado sin capacidad de participar en la disputa por el futuro.

Pero esta disputa, la que tiene lugar adentro del propio bloque, no es la única: existe otra disputa afuera, en la misma región en la que participan otros países que todavía insisten con la idea de más neoliberalismo. No sería justo afirmar que nada ha cambiado en estos países desde que se iniciara esta suerte de Consenso Bolivariano que, si lo hacemos extensible a más países, bien se podría denominar Consenso Latinoamericano de siglo XXI. La Celac es realmente el resultado ampliado de ese consenso deseado por Chávez desde inicios de este siglo. Es un consenso donde caben los acuerdos de máximos pero también de mínimos; al eje de países posneoliberales que gravitan en torno al ALBA se sumó un Mercosur que nada tiene que ver con aquel de la era neoliberal. Y si bien la Alianza del Pacífico nada tiene que ver con el ALBA o Mercosur, todo suma para constituir un continente emancipado con arquitectura institucional propia, con mecanismos internos para resolver problemas sin tener que consultar afuera.

Es la Celac (y también la Unasur) una nueva forma de concebir la articulación virtuosa de esos divergentes espacios de integración, con el único objetivo de acordar la configuración de una América Latina como nuevo bloque geopolítico, reinsertado soberanamente en la actual transición hacia un mundo multipolar. Es la Celac una institución con gran potencial para que se pueda discutir en adelante acerca de la necesidad de un centro de arbitraje regional que no dependa del Norte (como ya se ha iniciado en Unasur); para que se vaya pensando en una agencia de calificación de riesgo propia, que no acepte más el criterio de Moody's, Standard & Poor y Fitch; para que se establezca América Latina como el primer territorio libre de pobreza, pero también liberado de fondos buitres; para que se puedan usar los fondos propios hacia dentro sin necesidad de buscar intermediarios afuera; para que, además, se pueda negociar económica y políticamente con otros bloques de igual a igual.

Estos desafíos constituyen esa otra disputa, aquella que se produce, no en el grupo de países que han optado por una vía más similar, sino que es otra disputa igual de primordial a la anterior porque también existe una pugna en el continente entre propuestas antagónicas. Ahí está ese otro campo de confrontación que por su propia naturaleza política y económica jamás está en calma; de la forma en que se resuelva esta tensión depende también la irreversibilidad de este cambio de época en América Latina. El objetivo de afuera es una América Latina partida en dos; este es el deseo de Estados Unidos y de otras potencias económicas. Una América Latina desgajada en, al menos, dos grandes partes que deje de ser el bloque monolítico que ha venido conformándose en el nuevo mundo policéntrico.

Esta es la ambición también de buena parte de la oligarquía financiera, del poder hegemónico mediático, del capital transnacional y de los magnos caciques nacionales. Una región dividida en dos mitades, que disipe cualquier posibilidad de seguir mostrándole al planeta que se puede construir un nuevo mundo posneoliberal, en paz, sin guerras, con redistribución de los excedentes económicos, con mejoras sociales inclusivas. Esta América Latina bipolar – fracturada y enfrentada– es el ideal, en definitiva, de esa minoría para que nada cambie a favor de las mayorías. El objetivo desde afuera es, sin duda, poner en práctica la frase de impreciso origen, pero muchas veces atribuida al dictador y emperador Julio César: “Divide y vencerás”.

En este aspecto juega un papel concluyente la Alianza del Pacífico (AP), que sigue pretendiendo conformar una versión mini del intento fallido del ALCA²⁷ en América Latina. Esta reedición imperialista tomó buena nota del fracaso del pasado y desde su formación apuesta a otra forma de presentarse en esta pugna: por un lado, la AP pretende mostrarse con una imagen más latinoamericanista, aparentemente

27 Área de Libre Comercio de las Américas.

independizada –al menos en la escenografía– de los países del Norte, pues Estados Unidos ya no es el país de antes, tan favorablemente valorado por las mayorías populares en estos países; por otro lado, la AP muestra en apariencia una predisposición diferente a entenderse con sus vecinos latinoamericanos debido a que existe una elevada dependencia económica con estos. El Pacífico sabe que no debe romper abruptamente con esta región tan vigorosa económica y socialmente en el nuevo mundo multipolar en transición.

Se abre entonces una nueva fase en la que la región cuenta con esta Alianza conformada por cuatro países, con economías grandes, con otras formas de hacer las cosas, aunque tenga los viejos objetivos marcados por el patrón de acumulación neoliberal; pero cabe preguntarse si esta AP es realmente tan inquebrantable y saludable como se empecinan en presentarla los medios de comunicación dominantes en el mundo. No todo lo que reluce es oro. Una gran primera debilidad estructural de esta alianza es que se trata de un bloque con un escaso comercio intrarregional que no alcanza ni al 4% de sus exportaciones.

Otro punto flaco es que la AP se trata de un conjunto de países que han ido estrechando su base económica como consecuencia de sus Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea; son economías sin verdaderas posibilidades de complementariedad productiva porque han ido dedicándose a una mega especialización exportadora (de materias primas) marcada subordinadamente desde los países centrales. Todas ellas importan aquello que no producen las otras; sus proveedores son siempre las grandes transnacionales del Norte. La AP tiene, además, un serio opositor interno derivado del enorme descontento social de su pueblo después de haber sufrido el capitalismo por desposesión y las políticas privatizadoras neoliberales. Las protestas de campesinos, estudiantes, profesores, médicos y funcionarios no deben ser infravaloradas en los próximos tiempos, si la AP sigue por esta vía de servidumbre al Norte.

Como se puede observar, la tensión está en todos los frentes, adentro del bloque histórico (que ha iniciado este cambio de época), en la pugna contra el otro bloque neoliberal (AP), también en ese otro marco de convivencia regional que abarca a todos los países con independencia de los colores ideológicos (Celac y Unasur). Pero a ello cabe añadir otro actor determinante en esta disputa: Mercosur. Este espacio no puede ser tratado como uno más, por su tamaño y por los cambios que ha tenido en los últimos años (la llegada de Venezuela, la próxima entrada de Bolivia), y muy especialmente porque en su interior cuenta con un país que juega adentro, pero que también juega fuera: Brasil (relacionado íntimamente con el siguiente subapartado, dedicado en parte a las contradicciones que representa una supuesta inserción *Bricsiana* en el mundo por encima de una inserción bolivariana).

Mercosur es un lugar clave en esta disputa regional, en esta tensión dialéctica entre lo nacional y lo supranacional, porque abre muchas posibilidades, desafíos y también dificultades. En primer lugar, este espacio geoeconómico está conformado por tres gigantes y dos países pequeños (más otro que viene en camino, Bolivia), lo que supone un marco complicado para buscar equilibrios frente a tantas asimetrías, y más teniendo en cuenta que la alianza Argentina-Brasil es más fuerte que el resto. El objetivo es, además, evitar una división del trabajo/capital a lo europeo donde se concentre el valor añadido en algunas economías menoscabando al resto; se trataría de sortear una integración basada en una doble velocidad en la que se constituyen unos países periféricos dependientes del centro (o sea, Brasil).

En segundo lugar, otro desafío es construir una integración superadora de la dimensión exclusivamente comercial, ocupándose así de relaciones económicas con contenido social y humano, ecológico, productivo, financiero, monetario y tributario. Sería interesante explorar las posibilidades de comenzar a realizar transacciones comerciales en monedas sin pasar por el dólar; ver qué posibilidades existen de conformar fondos comunes de reservas que impidan ataques especulativos venidos de afuera; buscar cómo plantear cuestiones de sistemas de información compartida en lo tributario y en lo bancario; qué tipo de relaciones se debe tener con el resto de bloques, fuera de América Latina y también adentro. Son muchos los temas a seguir trabajando en el futuro inmediato para que Mercosur siga alejándose de aquello que fue en la era neoliberal, para que en adelante sea cada vez más un pivote sobre el cual moverse geoeconómica y geopolíticamente para que el cambio de época siga avanzando.

La disputa geoeconómica mundial: inserción *bricsiana* frente a la subordinación atlántica

La disputa no solo tiene lugar dentro de la región, sino que está en absoluta relación con lo que ocurre en el mundo en plena transición geopolítica. Lo que pasa al interior de América Latina no puede ser observado sin atender a los cambios constantes que suceden afuera, en un mapamundi cada vez más interconectado como un todo, pero a la par, cada vez más fragmentado en muchos polos que han roto definitivamente la hegemonía unipolar de Estados Unidos (ayudado de sus satélites: Unión Europea y Japón). Este siglo XXI poco tiene que ver con aquel siglo que bien describiera Arrighi en su libro *El largo siglo XX*.²⁸

En los últimos años ha crecido significativamente la velocidad del cambio del orden geopolítico mundial. Después de 2008 el mundo económico financiarizado estalló por los aires; la burbuja se pinchó. La economía capitalista financiera había

28 Arrighi, G. (1999).

gozado de plena autonomía, con visado propio, para proceder como quisiera y sin dar explicaciones ni siquiera a la economía capitalista real. Pero la burbuja no se pinchó por arte de magia ni por cuestión meteorológica; el estallido se debía a las propias reglas orgánicas del mismo sistema capitalista que había favorecido la tremenda expansión financiera²⁹ en detrimento de la economía real. A las consecuencias de este modelo muchos les siguen llamando crisis, porque así evitan explicar las causas estructurales del sistema capitalista en modalidad neoliberal.

Es importante recalcar que en estas décadas de neoliberalismo los países centrales, con Estados Unidos a la cabeza y seguidos por la Unión Europea y Japón, abogaron por un modelo económico desindustrializador, prefirieron que la producción se fragmentara mundialmente bajo el control –del proceso, del valor agregado y de la tasa de ganancia– del capital transnacional. El consumo interno se venía sosteniendo en un alto porcentaje con un sistema financiero escasamente anclado en la economía real. El caso de Estados Unidos es el más llamativo: un alto crecimiento del consumo con endeudamiento externo –alto déficit comercial y alto déficit presupuestario–, sin ahorro interno. Por todo ello, afirmar que la crisis económica mundial es una crisis financiera por culpa de las hipotecas *subprime* o hipotecas basura, es decir demasiado poco sobre lo que pasó; por ello, considerar que la quiebra de Bear Stearns, Fannie Mae, Freddie Mac y Lehman Brothers son las razones de la crisis, es como decir que la casa se sostiene por el tejado sin considerar cuáles son los cimientos.

A partir de ese momento, realmente se han producido notables cambios en el tablero mundial, en clave geoeconómica que necesariamente debe tenerse en cuenta para abordar la actual disputa en América Latina. Si lo de afuera cambia, también cambian los patrones de intercambio del conjunto de países constituyentes de este cambio de época en América Latina. Ni Estados Unidos (EE.UU.) ni la Unión Europea (UE) son los mismos después de este punto de inflexión, ni sus salidas adelante toman los mismos caminos. Y además, también hay que considerar cuál es la reacción de la vieja hegemonía EE.UU.-UE frente a la emergencia (ya emergida) de otros bloques hegemónicos. Nada será como antes y esto sí tiene repercusión para América Latina y, muy especialmente, para aquellos países que han optado por un papel proactivo en la disputa global geopolítica; porque al mismo tiempo que se venía desvaneciendo la hegemonía de la alianza atlántica (EE.UU.-UE), se han venido consolidando las economías de otros países con un rol clave en el escenario internacional.

²⁹ Según las estimaciones del propio Banco Mundial, el sector financiero global alcanzó un tamaño de 255,9 billones de dólares en 2011, esto es 3,7 veces el PIB mundial; si añadimos a esto el valor de los derivados financieros y las operaciones extrabursátiles –que poseen para el mismo año valores de 407 y 605 billones de dólares, respectivamente–, la relación entre economía financiera y economía real es de 18,1 veces a favor de la primera.

Estados Unidos no quiere perder esta disputa y, por ello, busca cómo volver a ser quien era, aunque ahora tenga enfrente a una China que dejó de ser un gigante asiático para convertirse en el gran gigante mundial. Todos los pronósticos afirman que China en breve será una economía más importante que la de EE.UU. La recuperación de la economía de los Estados Unidos sigue siendo muy moderada (crecimiento del 2,1% en 2014; levemente inferior al 2,2% de 2013), basada en buena medida por un proceso de desintoxicación financiera más que por el impulso de la demanda interna. La política de compra de bonos por parte de la Reserva Federal ha puesto cierto orden en el caótico tablero financiero interno, aunque sea a costa de no respetar su auto-imposición monetaria (violaron la relajación cuantitativa y emitieron dólares, garantizando que la banca privada norteamericana pudiera sanearse). Sin embargo, esto no se traduce en recuperación de la economía real; no se observan mejoras en la industrialización ni tampoco una reactivación de la demanda interna; el déficit comercial y el déficit fiscal siguen siendo problemas estructurales de la economía estadounidense.

Esta restricción interna es un importante obstáculo para afrontar la disputa en clave geoeconómica que ha provocado que Estados Unidos busque recuperar su protagonismo mediante diferentes ofensivas con repercusiones también para América Latina. En primer lugar, optó por una devaluación de su moneda entrando en una guerra de posiciones trasladada al ámbito comercial, para recuperar cierta competitividad exportadora frente a otras economías que están ocupando posiciones privilegiadas. Esto ha provocado justamente movimientos en los tipos de cambio en el continente para reaccionar a este juego de ajedrez por parte de EE.UU. Véase a Colombia y Brasil cómo han respondido con devaluaciones. Es cada día más oportuna una discusión sobre los pros y contras de cualquier sistema cambiario (tanto en relación con el tipo cambiario como con el propio sistema, sea fijo, variable o de flotación administrada) en este escenario tan diferente al de hace una década. No es un tema menor ni sencillo de abordar porque el sistema de tipo de cambios afecta de múltiples formas en la economía.

En tal sentido, el caso venezolano merece comentario especial porque es una economía fuertemente dependiente del dólar por sus exportaciones petroleras y por su dinámica importadora y, además, está sometida a una gran presión nacional/internacional que pugna por acabar con el actual proceso revolucionario. Es por ello que Chávez, después de una notable fuga de dólares, apostó por un control de cambios fijo que limitara cualquier salida desestabilizadora de dólares; pero después de años y luego de una presión elevadísima de agentes económicos que han logrado crear un mercado de dólares con tipo de cambio ilegal muy elevado, el Gobierno Bolivariano se ha visto obligado a plantear un modelo de justicia cambiaria muy específico: tipo de cambio 6,3 bolívares por

dólar que se mantiene fijo para los bienes y servicios que suponen necesidades básicas del país, un tipo de cambio de subasta controlada (que cotiza alrededor de 12 bolívares) para aquellos otros bienes también considerados de prioridad y, por último, un tipo de cambio libre según oferta y demanda. Este nuevo ordenamiento cambiario pretende contrarrestar el mercado ilegal, al mismo tiempo que se sigue evitando una devaluación que tenga repercusiones negativas en el acceso de bienes básicos para la mayoría social. En el caso argentino también existe una fuerte presión devaluatoria, pero esta está orquestada a favor de los exportadores privados que serían los más beneficiados. En todos los casos, las medidas que se adopten serán co-dependientes de lo que hagan otros países vecinos: si, por ejemplo, Brasil continúa con su tendencia devaluatoria, esto ha de ser considerado por parte de Argentina; si Colombia también devalúa, Ecuador también debe responder con otras medidas de índole arancelaria para evitar perder competitividad de sus productos. En definitiva, esta es una guerra abierta de divisas que solo ha comenzado y que debe ser tenida en cuenta en la nueva disputa que afronta América Latina en los próximos años.

En segundo lugar, Estados Unidos prosigue en el intento de repatriar capitales que se habían reubicado en otras economías en estos años pasados; para ello, la Reserva Federal ha anunciado constantemente la subida de la tasa de interés, medida que hasta el momento no ha llegado a materializarse. A este anuncio le ha acompañado otra estrategia más centrada en divulgar el mal estado económico de los países llamados emergentes, con el fin de ponerlos en aprietos y forzar a que el capital huya de esos enclaves. De hecho, en el caso que nos ocupa también se ha iniciado una feroz campaña por parte de Estados Unidos y sus organismos (llamados erróneamente internacionales) en contra de Venezuela y Argentina, con el único objetivo de imponer un mayor estrangulamiento financiero externo. En esta ofensiva se enmarcan el fallo del juez Griesa en contra de Argentina, que ha sido un ejemplo claro en este sentido; y las permanentes declaraciones de Ricardo Hausmann (profesor venezolano de la Universidad de Harvard) quien continúa insistiendo desde hace años en que Venezuela está en *default* (mismo término usado por la oposición argentina).

Las agencias descalificadoras de riesgo también hacen su trabajo; Fitch y Moody's, por ejemplo, contraatacaron el mismo día que fallecía Chávez planteando "una perspectiva negativa" sobre Venezuela, lo que podría indicar una posible rebaja (en la nota de la deuda pública, encareciéndola); estos son los mismos que anticiparon los posibles riesgos acerca de la gobernabilidad en la era pos Chávez, o que anunciaron que Venezuela tiene un riesgo muy alto de sufrir una rebelión en este año. *The Economist* también se sumó al festín, precisamente afirmando el año pasado que en Argentina y Venezuela "se acabó la fiesta", haciendo alusión

al fin de un ciclo económico y político. Estos ataques continuos no pueden ser ignorados en la disputa abierta que afrontan estos países en la región, sin que ello sirva como una constante excusa para estar a la defensiva todo el tiempo; es importante mencionar este incesante intento de generar malas expectativas y, por ende, encarecimiento de las fuentes de financiación tradicionales. Ante ello, cada día es más importante la necesidad de repensar nuevas fuentes de financiación para evitar contagio interno de este agravamiento de la restricción externa; como veremos luego, el Brics y especialmente China juegan un papel clave en esta tarea.

Tercero, Estados Unidos realiza una importante apuesta en materia petrolera a partir del uso de las reservas propias, vía *fracking* (que se estima que se agoten en el muy corto plazo) con el objetivo de repercutir en la baja de los precios hasta el punto de poner en jaque a ciertas economías emergentes dependientes de este recurso natural. En este sentido, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina han de afrontar esta nueva restricción externa por la caída de los precios del petróleo. Aún es prematuro para hacer previsiones catastrofistas; es difícil pronosticar con exactitud cuál será el nuevo precio del petróleo para los próximos años; no sirven solo esos modelos de oferta y demanda porque las razones políticas tienen un peso más que importante en esta disputa. Si bien todo apunta a que el precio no volverá a estar por encima de 100 dólares el barril, como sucediera años atrás, tampoco parece lógico que se quede por debajo de los 50 dólares.³⁰ Esto obliga a algunas economías de América Latina a reimpulsar el objetivo de la soberanía tributaria para contrarrestar los vaivenes y volatilidades externas. La dependencia de los precios del petróleo es un hecho incontestable al día de hoy, y pensar que es solucionable en el medio plazo es creer en una realidad que no existe. No obstante, este momento delicado afuera por la caída de los precios del petróleo, es una oportunidad para replantearse nuevos mecanismos para una mayor soberanía tributaria, para buscar nuevas vías de lograr autosuficiencia en la generación de recursos para algunos proyectos públicos productivos, para revisar la política de regulación de las remesas de utilidades netas de las grandes transnacionales, que implica una tasa muy baja en materia de reinversión.

En último lugar, en lo que respecta a la intentona de Estados Unidos por recuperar su hegemonía, vuelve a la carga con su viejo sueño: la alianza trilateral entre Estados Unidos, Unión Europea y toda América Latina. Estados Unidos no quiere perder el poder que antaño tenía sobre América Latina; viendo cada vez más sólida la alianza entre muchos países de América Latina con China, con Rusia, el gigante norteamericano ha vuelto a encontrar nuevas formas para estrechar lazos e impedir

30 Hasta la misma Agencia Internacional de la Energía pronostica que el precio del petróleo tendría que subir progresivamente hasta 73 dólares en 2020.

que ningún otro invitado se cuele en esta fiesta. En este sentido, al conocido esfuerzo por impulsar la Alianza del Pacífico y al financiamiento para la búsqueda de líderes opositores que sean capaces de ganar en las urnas a las opciones progresistas, se suma una macroestrategia que pretende el reacomodamiento de piezas mediante la reformulación de los vínculos comerciales a nivel global. Esto queda claro en las producciones de las usinas de pensamiento liberal que delinear esta estrategia con el viejo afán de dominación de la región latinoamericana, asignándole un rol en el escenario mundial favorable a sus intereses. La misma se plasma de manera esclarecedora en el ya mencionado documento del Consejo Atlántico de la OTAN, *The Trilateral Bond: Mapping a New Era for Latin America, The United States, and Europe*.³¹

Llama la atención lo desapercibido que ha pasado este documento a pesar de ser claramente una hoja de ruta marcada desde Estados Unidos y Europa sobre lo que pretende para América Latina en los próximos años. Se retoma, según se afirma, el deseo de incorporar a este bloque latinoamericano al redil atlántico, constituyéndose así en una prioridad en la política exterior de Estados Unidos y Europa.

América Latina no es solo una región en disputa interna, sino un continente con mayor influencia en el sistema interestatal y, por tanto, se enfrenta en los próximos años a tomar decisiones en torno a su forma de insertarse en clave geopolítica; una alternativa es la subordinación atlántica, tal como lo procuran los viejos aliados, y la otra opción consiste en apostar a la vía *bricsiana* sin que ello implique dejar de lado la inserción bolivariana en el mundo.

En lo que concierne a la primera alternativa, desde el Consejo Atlántico los intelectuales de la derecha mundial ya constatan la madurez de Latinoamérica y su mayor peso global y, por tanto, abogan por un espacio geopolítico trilateral: Unión Europea-Estados Unidos-América Latina, con base en sus comunes raíces occidentales, en términos estrictamente liberales: derechos individuales y mercados abiertos. La estrategia plasmada en el documento insta a que se abra un diálogo trilateral entre las Américas y la Unión Europea. ¿Qué hay detrás de ello? América Latina en esta década ganada ha comenzado una senda de crecimiento que va a continuar a pesar de que pueda tener momentos de desaceleración en estos años. Es una región en paz, sin guerras (salvo con contadas excepciones), con un peso muy importante en posesión de recursos naturales y con una sustancial demanda interna que sigue creciendo.³²

31 Atlantic Council (2013). *The Trilateral Bond: Mapping a New Era for Latin America, the United States, and Europe*, Washington, DC, United States of America.

32 Se estima en el documento que en los próximos años haya una clase media consumidora de alrededor de unos 225 millones de personas en América Latina.

El objetivo final es lograr que el conjunto de acuerdos de libre comercio existente hasta el momento (solo entre países de la Alianza del Pacífico y Estados Unidos y Unión Europea) se convierta en un gran acuerdo de libre comercio entre las tres entidades geopolíticas, esto es, acabar en un *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP, por sus siglas en inglés; aprovechando precisamente que ahora avanza a buen ritmo el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Unión Europea). Con este objetivo estratégico por delante, desde el Norte se recomienda compatibilizar los mercados financieros y las normas jurídicas de los tres bloques, lo que permitiría contar con un mercado trilateral, obviamente controlado por los intereses de las grandes transnacionales. De hecho, para este citado informe la situación económica de América Latina ha cambiado fuertemente en las últimas décadas; esta región necesitaba de la inyección de dinero en el pasado, pero en cambio ahora necesita de quienes puedan establecer relaciones comerciales con el objetivo de expandir su comercio, desarrollar sus estrategias tecnológicas, diversificar su economía y fortalecer la construcción de sus instituciones democráticas. Se redonda en la idea de la necesidad de crear capital humano, administrar las riquezas energéticas y otros recursos naturales, luchar contra el crimen transnacional y fortalecer los marcos institucionales de las tres regiones. En este sentido, se sugiere la creación de un nuevo marco institucional permanente entre las tres regiones, que pudiera sustituir los organismos existentes (es decir, intentar acabar con la Celac).

¿Y cómo procuran seducir a América Latina para incorporarla al redil atlántico? Una de las ofertas es que el centro del poder global (EE.UU.-UE) ceda ante una de las reivindicaciones geopolíticas de la región, otorgándole un lugar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No es un tema cualquiera, a sabiendas de cómo se resuelven ciertas disputas en la esfera global; sin embargo, ceder para eso significaría acabar cediendo verdaderamente la soberanía que se viene ganando en estos años pasados, porque detrás de este pretendido acuerdo están todas las consecuencias –ya conocidas de sobra – después de firmar cualquier acuerdo comercial, tratado bilateral de inversión, del sometimiento al Ciadi cada vez que toca dirimir en caso de conflicto, etc. Lo que se pretende *de facto* es una suerte de ALCA ampliado, de tal forma que el viejo sueño americano ahora se amplíe con la participación europea para que vuelva la época de las carabelas. Habrá que estar atentos a esta disputa.

En contraposición a este intento desde Estados Unidos y Europa está la importancia creciente del Brics a nivel mundial y, consecuentemente, en las relaciones con América Latina. Hoy por hoy, el grupo Brics ha dejado de ser un conjunto de siglas para erigirse en el nuevo espacio geoeconómico que ha puesto el mapamundi patas arriba. Los acuerdos de Bretton Woods, nacidos pos Segunda Guerra

Mundial con el afán de organizar la casa mundial capitalista, sienten de cerca el aliento de este conjunto de países que han decidido no continuar acatando la totalidad de las reglas del juego destinadas a garantizar, solidificar y potenciar la hegemonía económica de Estados Unidos. La consolidación del Brics fija fecha de caducidad al modelo económico de pensamiento único, que tiene su fiel reflejo en el dólar como moneda monopólica en las relaciones económicas internacionales, o en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como instituciones financieras con licencia para amedrentar.

La importancia del Brics ha tenido un importante efecto-empuje en la progresiva desamericanización de las economías (en relación con EE.UU.) debido a una política de acumulación de reservas cada vez más diversificada en divisas y a una política comercial sin necesidad de transitar por el dólar. Esto abre un panorama favorable para muchos países de América Latina, que podrían ir reduciendo su dependencia del dólar acudiendo a otros mecanismos en alianzas con este nuevo bloque. Se abre con el Brics un nuevo multilateralismo propicio para seguir ganando en la disputa en estos próximos años. Por ejemplo, en la cumbre de Fortaleza (Brasil) de mediados del año 2014, el Brics dio un paso al frente con la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y el Fondo de Reservas (FR), que son el puntapié para una nueva arquitectura financiera internacional que tiene consecuencias positivas para un orden económico mejor distribuido, porque sustituye el único polo hegemónico –con sus satélites de primera clase y sus respectivas categorías periféricas– por una nueva multipolaridad con renovados dispositivos de coordinación contra-hegemónicos.

El ejemplo más cabal de esto es el hecho de que el NBD elimina definitivamente la exclusividad del FMI para repartir ayuda financiera a cambio de endeudamiento social, con las importantes consecuencias económicas, pero sobre todo políticas que ello implica. El NBD recientemente creado comenzará a funcionar en 2016 con un capital inicial de 50 mil millones de dólares y con sede en Shanghái. La presidencia se rotará cada cinco años entre los países miembros, comenzando por India, lo cual marca una notable diferencia respecto al modo de organización del FMI y el Banco Mundial. Además, el NBD podría convertirse en un valioso acicate a favor de un nuevo paradigma de ayuda financiera al desarrollo, si esta se realizara a través de mecanismos más equitativos, con miras en el desarrollo productivo, respetando criterios de justicia social y priorizando la humanización de la economía. Por su parte, el FR también podría favorecer a la soberanía de los pueblos en América Latina, si este pone su intencionalidad en evitar ataques especulativos contra monedas nacionales, o sirviendo como herramienta de compensación por desequilibrios externos o internos que impliquen necesidades de divisas.

El mundo multipolar es siempre bienvenido frente a cualquier imposición unipolar. Sin embargo, es necesario no perder de vista que esta suerte de génesis de Consenso de Fortaleza o Consenso *Bricsiano* entra en una relación de tensión dialéctica con el proceso de emancipación que se viene fraguando en muchos países de América Latina. Al respecto, cabe sacar a colación algunos interrogantes con el objetivo de no descuidar el proceso de integración regional, dejándose llevar por cantos de sirena provenientes de otras latitudes. ¿En qué lugar queda la iniciativa del Banco del Sur frente al NBD? ¿Cómo compatibilizará Brasil tener un pie en el Brics y otro en Mercosur/Unasur/Celac? ¿Cuál es la relación entre el deseado arbitraje regional de Unasur ante futuros tratados constitutivos en materia de inversiones-Brics? ¿Qué marco de integración se acabará imponiendo? ¿Aquel de la complementariedad-solidaridad u otro anclado en el dogma chino ganar-ganar (sin aclararse quién gana cuánto)? ¿Están en riesgo las pequeñas-medianas empresas y las gran-nacionales frente a las transnacionales con casa matriz en cualquier país Brics? ¿Es compatible la democratización económica, si el Brics llega a reconcentrar el poder económico en otro polo económico?

En este sentido, el periodista y economista argentino Alfredo Zaiat repasó recientemente en una columna de opinión las oportunidades y desafíos que brinda para la región el escenario económico actual:

“América Latina tiene la oportunidad de mejorar sus propias instituciones para diseñar una arquitectura financiera regional con el objetivo, precisamente, de protegerse del factor de inestabilidad global que significa el FMI y las políticas de ajuste que promueven Estados Unidos y Europa. Existen marcos de integración financiera regional que requieren su consolidación, con cooperación y confianza entre los países de la Unasur. Uno de ellos es el sistema multilateral de pagos basado en el uso de las monedas locales para transacciones comerciales intrarregionales. Otro es el fondo de reserva regional para actuar como amortiguador de eventuales impactos de perturbaciones externas. Ese fondo serviría, como el de los Brics por 100 mil millones de dólares, para estabilizar desequilibrios transitorios de la balanza de pagos de los países pertenecientes al bloque, otorgando créditos o garantizando préstamos a terceros; para mejorar las condiciones de inversión de las reservas internacionales efectuadas por los países miembro; y para contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y

financieras. El Banco del Sur es otra de las instituciones necesarias para la consolidación regional. Esa entidad integrada por siete países de la Unasur (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela) podría brindar condiciones más ventajosas, en plazos y tasas de interés, que las que ofrece el mercado financiero, para ser aplicados a proyectos de desarrollo, infraestructura e integración regional. (...) [Así] el banco de desarrollo y el fondo Brics abren la puerta para animar a los países latinoamericanos, pese a la resistencia brasileña, a construir una arquitectura financiera regional que permita ganar autonomía de las instituciones multilaterales tradicionales. El actual ciclo político en la región tiene el rasgo esencial de la profundización de la identidad integracionista; llegó el turno de traducirlo en avances en materia económica y financiera. El banco y el fondo Brics están marcando el sendero a transitar.”³³

De esta manera se pone encima de la mesa una cuestión central en esta nueva disputa: ¿cuánto de positivo puede tener la inserción *Bricsiana* en el mundo y cuántos riesgos puede ocasionar en cuanto a una posible ralentización de la inserción regional?; se trata de calibrar las consecuencias de este nuevo escenario geopolítico en favor de América Latina. El cambio de época de la región justamente se ha venido edificando sobre un sentido común bolivariano, que ha permitido estimular la creación de un gran polo económico-político-social más emancipado. La proliferación de instituciones supranacionales propias es un buen ejemplo de ello.

La búsqueda de soberanía nacional para muchos países en América Latina ha venido de la mano de una inserción bolivariana que no ha de ser exactamente la misma que se reclame desde la inserción *bricsiana*. Esta tensión constituye un nuevo campo en disputa política y económica para los próximos años. La clave será en adelante construir una relación virtuosa capaz de aprovechar este viento a favor gracias al Brics, evitando que este acabe fagocitando el proceso de cambio regional que venía produciéndose. Se abre a futuro un mejor y nuevo escenario geopolítico que exige, a la vez, rediscutir y actualizar tácticamente la nueva política económica interior-exterior con el afán de no perder jamás el horizonte estratégico trazado desde el Sur, sorteando así cualquier posibilidad de caer en las redes seductoras de cualquier Otro Norte, si este se produjera.

³³ Zaiat, A. (2014). "Banco y fondo BRICS", en Página 12, 19 de julio, recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-251092-2014-07-19.html>.

Más que nunca, es momento para que América Latina *latinoamericanice* virtuosamente la necesaria relación con el Brics, pero de igual a igual, sin sentimiento de inferioridad, con soberanía y sin neo-dependentismo. Como dice aquel proverbio chino –nunca mejor dicho–: el fuego es básico para cocinar, pero también puede acabar quemando una cocina. Así que, después del anuncio chino de invertir en la región hasta 250.000 millones de dólares en la próxima década,³⁴ es preciso estar contento pero también alerta en el tipo de inversión requerida,³⁵ en qué condiciones, qué nuevas relaciones de dependencia se crean, etc. Por ello, es fundamental para América Latina identificar qué tipo de relación simbiótica se quiere con el Brics para evitar el parasitismo histórico del coloniaje. Tal como diría Chávez, es hora de otro salto adelante según las ventajosas circunstancias históricas que se avecinan, pero siempre atentos a que esta oportunidad no acabe siendo una nueva imposición desde afuera.

En suma, los años venideros serán decisivos para la región en términos del lugar que se ocupe en el escenario mundial. Son muchos los nuevos espacios donde América Latina participa con otro protagonismo; véase, por ejemplo, el papel que tomó Bolivia en la coordinación del G77+China en el año 2014 (que representa el 60% de la población mundial y más de un tercio del PIB global). Es fruto del nuevo cambio de época también a nivel mundial, pero siempre que hay movimiento existe disputa, tensiones y contradicciones; es este plano, el geopolítico, uno más a la hora de afrontar la disputa de estos próximos años. Los países de América Latina, inmersos en este cambio de época, deben seguir buscando la mejor forma de insertarse soberana, estratégica e inteligentemente en el mundo, desde la propia región, aprovechando el nuevo viento del Brics y esquivando la subordinación al redil atlántico propuesta por Estados Unidos y Europa.

La confrontación con una nueva otredad: la nueva derecha regional y mundial

Después de que Chávez ganara las elecciones en 1998, no ha existido ninguna victoria electoral opositora a los nuevos procesos de cambio en América Latina. En Venezuela, Hugo Chávez ganó cuatro veces consecutivas la disputa presidencial (1998, 2000, 2006, 2012) y Nicolás Maduro una (2013); en Argentina, los Kirchner vencieron también en tres ocasiones sucesivas (2003, 2007, 2011); en Brasil, Lula da Silva ganó dos veces (2002, 2006) y Dilma Rousseff otras dos más (2010, 2014); en Bolivia, Evo Morales venció tres veces seguidas (2005, 2009, 2014); en Ecuador, Rafael Correa también logró tres victorias ininterrumpidas (2006, 2009,

34 Es el anuncio de la cumbre Celac-China en diciembre de 2014, que supone unos 25.000 millones anuales, una cifra muy por encima de los aproximadamente 10.000 millones que las empresas del gigante asiático han desembolsado cada año, desde 2010, en estos países.

35 Se ha decidido que esta inversión sea en seis áreas prioritarias: energía y recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación y tecnologías de la información y la comunicación.

2013); en Uruguay, el Frente Amplio (con Tabaré Vázquez y Pepe Mujica) ganó tres (2004, 2009, 2014). Visto lo visto, la oposición en la región solo ha logrado cambiar de signo político mediante golpes antidemocráticos tanto en Honduras (2009) como en Paraguay (2012); hasta el momento, nunca por la vía electoral.

Parece que no es nada fácil disputar la hegemonía electoral a los nuevos liderazgos que conducen procesos, que han logrado poner punto y final a las décadas perdidas del neoliberalismo con base en una nueva política. Ningún *performance* electoral opositor ha logrado acertar con la tecla oportuna para contrarrestar el apoyo mayoritario que existe a escala nacional en cada proceso de transformación. A pesar de que lo siguen legítimamente ensayando, el intento de restauración conservadora es simplemente eso: un intento que no resulta eficaz en el propósito de volver la página atrás. Ni Capriles en Venezuela, ni el paso fugaz de Marina Silva, ni la vieja escuela de Aécio Neves en Brasil, ni Doria Medina en Bolivia, ni Mauricio Rodas (que aunque ganó elecciones en Quito, perdió un año antes las presidenciales), ni tampoco el banquero Lasso en Ecuador, ni Lacalle Pou en Uruguay; ninguno de ellos saben cómo se puede ganar elecciones presidenciales en América Latina, en los países que han iniciado el camino hacia un cambio de época. Si bien es cierto que han mejorado en muchos casos en votos obtenidos, esto puede deberse en gran medida al propio desgaste de los partidos después de llevar tantos años en la gestión gubernamental. Todavía falta por ver si ese mismo perfil tiene éxito en Argentina con Sergio Massa, o con la política de la buena onda que trae ahora consigo el candidato Mauricio Macri, pero hasta el momento la oposición no encuentra la táctica precisa para desbancar a los procesos que han logrado mucho a favor de la mayoría social, en términos de mejora en las condiciones de vida.

La mejor entre todas las imágenes posibles no puede competir con procesos reales que, a pesar de sus contradicciones y errores, han hecho que esta década sea ganada en muchos aspectos básicos de la vida cotidiana del buen vivir ciudadano. Cada proceso, con sus particularidades, ha conseguido reducir pobreza y desigualdad, eliminar la exclusión política, cultural, social y económica; mejorar el empleo y el salario real, mejorar la capacidad adquisitiva en forma inclusiva; garantizar el acceso público y gratuito a la educación y la sanidad; facilitar mejores opciones en términos de vivienda; solventar el acceso a servicios básicos; y algo que no es menos importante: recuperar el sentido de soberanía y de sentirse orgulloso de pertenecer a un proyecto de país. Esta década ganada como parte de una época ganada es una fortaleza política que sigue siendo muy rentable en términos electorales. Es por todo ello que lo iniciado desde finales del siglo pasado en América Latina no puede ser únicamente concebido como un cambio de ciclo electoral, es verdaderamente un cambio de ciclo político que constituye

un cambio de época. Precisamente es esto, el cambio de sentido común, lo que obliga a la oposición a forzar mucho en la preparación de su candidato, que debe jugar ahora en una cancha adversa en la que no puede ya afirmar alegremente eso de los recortes sociales, ni la austeridad, ni planes de ajuste ni nada que se le parezca, ni hablar de exceso de gasto social.

En este nuevo marco hegemónico –siempre en construcción, en disputa– reside realmente la dificultad que tiene la derecha regional de reubicarse como opción convincente para ser respaldada por la mayoría popular. Esta creciente complejidad está comenzando a desquiciar a una oposición cada vez menos monolítica, derivando en una alta gama de opciones y estrategias diferentes. Por un lado, está el sector empresarial de las grandes corporaciones que no sabe si confrontar y poner en jaque a los actuales gobiernos, o nadar y guardar la ropa porque saben que probablemente también les vaya bien con estos procesos de cambio si saben aprovechar las mejoras internas, aceptando que ya no pueden ser ellos los tomadores de decisión política. Por otro lado, los medios privados de comunicación dominantes no terminan de entender que su pasado glorioso ya pasó, y que en los últimos años los nuevos liderazgos del cambio lograron desconectar cierto fusible, de tal modo que ahora ellos se comunican directamente con el pueblo sin necesidad de tanta intermediación. Es más, esta oposición mediática sigue empeñada en el mismo relato del pasado que no convence ni a la mayoría ni a los propios candidatos opositores.

Continúan con una narrativa obsoleta, más propia de las décadas de los ochenta y noventa, creyendo que hablar de inversión extranjera, de los mitos del mercado o del libre comercio es rentable electoralmente, a pesar de que las cuentas electorales les siguen contradiciendo. Afirmar frívolamente que todo está mal cuando todo no está mal tampoco suena a la mejor música elegida para convencer a los que deben votar. Una portada o un titular mediático lo aguanta todo, pero lo que no tiene es capacidad ni fuerza para rivalizar con la mejora realmente producida en el aspecto más cotidiano de la persona que debe acudir a emitir su voto. Esta disociación entre buena parte del discurso mediático dominante y las nuevas propuestas electorales de la oposición es una dificultad añadida en esta ardua tarea de lograr ganar una contienda electoral. En lo que sí hay acuerdo es en torno al núcleo de otras demandas: corrupción, inseguridad e inflación; esto es un factor común en casi todos los países. Ciertamente estos son problemas para atajar, pero en lo que se confunde la oposición es en creer que estos por sí solos pueden ensombrecer plenamente los logros económicos y sociales alcanzados por los nuevos procesos de cambio.

Mientras la oposición crea que los problemas de hoy se resuelven con propuestas y discursos del ayer, o simplemente con una buena puesta en escena con un

candidato de la era de la pos política (aparentemente neutral, despolitizado, tecnocrático), mientras suceda lo uno y/o lo otro, seguirán sin ganar elecciones salvo que los gobiernos actuales se equivoquen demasiado. Como diría Evo Morales, “*ganar elecciones es muy sencillo*”; se trata de hacer aquello que le conviene a cada pueblo, aunque a eso le llaman populismo. Mientras tanto, la oposición –la partidaria y la que no– sigue buscando el candidato ideal para ganar la próxima cita electoral.

Muchos hablan de la nueva derecha que aparece en la región,³⁶ con una nueva forma de opositar, o mejor dicho de opositar tangencialmente para evitar confrontar plenamente. Esta verdad que viene imponiéndose cada vez más velozmente en América Latina ha de ser matizada en algunos aspectos: en primer lugar, es cierto que hay una nueva derecha pero también esta convive con la vieja derecha que no termina de desaparecer; en segundo lugar, no se puede hablar de una derecha como un todo monolítico y homogéneo porque habría que diferenciar entre la derecha mediática, la empresarial, la partidaria, las nuevas candidaturas ciudadanas y, cómo no, la derecha de afuera, esa que todavía está íntimamente interconectada mundialmente; es una derecha poliédrica que ciertamente se viene transformando al calor del cambio de época en la región. Esto inaugura también un nuevo tiempo porque cada disputa electoral es diferente a aquella que se daba en la fase inicial de estos procesos. Tener enfrente a otro contrincante, aunque este todavía no ha logrado ganar elecciones, obliga a modificar también el campo de la pugna electoral, aparecen nuevos marcos de discusión que exigen nuevas estrategias, no solo para ganar elecciones sino para no perder apoyo político en este nuevo ciclo, en adelante, ahora que ya se ha superado la etapa encantadora de los inicios. Realmente es una cuestión a considerar en los nuevos tiempos la disputa con esa renovada otredad que constituye un arco opositor muy heterogéneo al interior, pero que siempre tiene un punto de unión: acabar con el cambio de época en América Latina. Conocer mejor la cartografía del siglo XXI de las propuestas opositoras es imprescindible para no seguir pensando que se tiene enfrente al viejo enemigo político que venía saliendo de la larga noche neoliberal.

Un nuevo relato para un nuevo tiempo (acorde al cambio de época)

Seguir usando milimétricamente el relato que logró convencer a la mayoría social de que era necesario acabar con el neoliberalismo en América Latina sería tan absurdo como seguir creyendo que esa mayoría social es la misma de antaño. Si todo cambia, también cambia el sujeto social mayoritario, sus condiciones objetivas y sus subjetividades. Nada es igual a esa vieja disputa que requería

³⁶ Véase el número 254 de la revista Nueva Sociedad (2014), dedicado plenamente a esta temática: Los rostros de la nueva derecha en América Latina.

de un relato con el objetivo de adherir el apoyo de una ciudadanía, que en su gran mayoría se veía afectada por las políticas de empobrecimiento social venidas con el neoliberalismo. Las demandas de inicios del siglo XXI no son las mismas demandas que ahora se hace mayoritariamente el pueblo latinoamericano, que ha visto mejorar muchos aspectos de las necesidades básicas (educación, sanidad, vivienda, empleo, otros servicios básicos). Es por ello que ahora en la nueva disputa se requiere de nuevas respuestas, según sean los nuevos interrogantes que se abren en este proceso de cambio. La construcción de un discurso y relato actualizado es una tarea pendiente que será determinante en los próximos años para continuar consolidando este cambio de época.

La cuestión de la pedagogía-política, que tanto resultado ha dado en la ruptura y primeros años de esta nueva época, precisa de un constante proceso de renovación acorde a esta nueva fase política. Al igual que en su momento fue fundamental generar un nuevo consenso de ideas, un nuevo sentido común de época que permitió cuestionar e interpelar a aquel sentido común característico del orden hegemónico, en estos años se requiere de retomar este objetivo estratégico. Es obligatorio volver al campo de batalla de lo simbólico, de los significantes, de las banderas, de hilvanar discursivamente lo logrado con lo que resta por lograr, de los nuevos hitos motivantes hacia adelante. Se vuelve a necesitar toda la imaginación y elocuencia que sea necesaria para continuar reinventando categorías y horizontes que impulsen hacia adelante.

Hay generaciones que prácticamente han nacido durante estos procesos y han podido disfrutar de las bondades de esta época ganada. Esto repercute en la eficacia del uso de una narrativa basada, exclusivamente, en la victoria del pasado frente a la larga noche neoliberal. Es preciso renovar el argumentario, la identificación de las nuevas formas del enemigo histórico, el horizonte estratégico, el abordaje de nuevas coyunturas adversas que no pueden seguir basándose en una posición contra-hegemónica. Lo que antes era posible desde una posición contra-hegemónica, minoritaria, subalterna, después de estos años se ha convertido en una posición hegemónica, mayoritaria y dominante. Por ejemplo, en el caso venezolano, usar dilatadamente el término guerra económica, *sine die*, no es la mejor manera de afrontar esta verdadera guerra económica porque sería conceder al enemigo una posición dominante que había perdido.

Es decir, es importante esa caracterización, pero no puede ser que impregne el relato en la forma tan totalitaria como lo ha hecho durante 2013 y 2014. Es una oportunidad para, por ejemplo, plantear la importancia de la paz económica, de seguir saltando adelante, con desafíos en positivo y no a la defensiva. El ejemplo ecuatoriano también es interesante para observar cómo todavía el relato de Correa

continúa anclado contra los medios de comunicación y contra la banca; este hilo discursivo que fue exitoso en la fase inicial, ahora demanda otra construcción más acorde con el nuevo imaginario de la mayoría ecuatoriana. El caso argentino se caracteriza por haber sido capaz de dar una respuesta siempre rápida y diferente a cada contratiempo; frente a la ofensiva de los fondos buitres, el gobierno de la presidenta Cristina Fernández supo contrarrestar el conflicto sacando partida a la nueva disputa, ‘patria o buitres’, obligando así a que cada uno se pusiera a un lado u otro de esta pugna. Por otro lado, en Bolivia, Evo Morales ha sabido plantear – por ejemplo, en la última elección de octubre del año 2014– nuevos hitos: ‘Bolivia potencia’; a la vez que le ha dado también una fuerte impronta juvenil a toda la campaña electoral.

Pero no se trata solo de buscar alguna idea electoral fugaz que sirva para una coyuntura específica. El verdadero desafío estratégico consiste en: a) prestar especial atención a los procesos de construcción de sentido en la articulación y desarticulación de los sistemas hegemónicos que siguen en construcción, b) seguir enriqueciendo la formación discursiva propia que continúa instituyendo un campo de aceptabilidad, determinando lo que puede/debe decirse de aquello que no puede/no debe decirse, c) proponer una matriz de estructuración de significantes-maestros a través de una narrativa propia, dinámica, de lo que podría ser el proyecto nacional, apelando a mitos, al rescate de las raíces, realzando los enunciados de lo popular, el alma nacional, lo cívico-militar y lo revolucionario, siempre en movimiento.

En momentos además complicados que vienen y/o puedan venir –sea por ataques desde afuera, pero también por el propio desgaste de años de gobierno– una herramienta para la disputa está en mejorar a la hora de las explicaciones de cada situación; los ‘por qué’ suelen ser muy útiles para entender el ‘cómo’ debe salirse de una situación adversa. Las nuevas preguntas que hace una nueva mayoría social han de estar integradas en las nuevas respuestas; seguir respondiendo a viejas preguntas es dar demasiada ventaja a un adversario político que busca la manera de construir su otro sentido común.

Como cierre: esto es solamente un primer aperitivo con la intención de provocar un debate a futuro sobre cuál es el centro neurálgico de la disputa en América Latina. En los apartados anteriores no se alude a todas las dimensiones de la pugna; por fuera quedan otras disputas que también ameritan ser tratadas como, por ejemplo, la tensión entre justicia social y justicia ambiental o, lo que es lo mismo, la discusión entre ese neopachamamismo/neoecologismo resurgido más desde cierto colonialismo epistemológico y la forma efectiva de resolver con fondos públicos la deuda social heredada por el neoliberalismo.

El caso del Yasuní-ITT en Ecuador o el caso del Tipnis en Bolivia han sido seguramente los que más han llamado la atención en relación con esta contradicción que surge en cualquier proceso de cambio. No tiene solución fácil ni única y es indudable que se trata de otra disputa más que hay que tener en cuenta, pero por el momento –como ha sucedido con otras cuestiones– este tema queda como una disputa secundaria porque ahora las prioridades son otras, más en la línea de los ejes estratégicos que se han formulado anteriormente. Es seguramente un interesante ejercicio intelectual, seguir discutiendo acerca del pos-desarrollismo contra el desarrollismo, pero este tipo de debate no ocupa hasta el momento los principales lugares en la lista de prioridades de los gobiernos encargados de seguir pilotando este cambio de época. Del mismo modo, algo similar ocurre si consideramos otras contradicciones (la que existe entre Estado y movimientos sociales, y entre las alianzas para consolidar hegemonía y el núcleo central del horizonte estratégico) que son notables, pero que podrían llamarse de segundo orden dada la fase del ciclo de transformaciones en la que tiene lugar la disputa actual, en este cambio de época en América Latina. Con este decálogo, presentado a modo de disputas de primer orden, se pretende abrir un debate necesario e impostergable en torno a algunos principales ejes estratégicos en pugna en América Latina, surgidos de contradicciones secundarias (en el sentido de contradicciones al interior del propio bloque) y de contradicciones fundamentales derivadas de la pugna contra propuestas contrapuestas y antagónicas que aún existen, tanto en la región como fuera de ella. Después de las décadas perdidas llegó la década ganada para la mayoría social, y a partir de ahora el signo de los próximos años dependerá de cómo se afronte esta nueva América Latina en disputa.

Referencias bibliográficas

- ALIANZA PAIS (2013). "Programa de Gobierno 2013-2017. Gobernar para profundizar el cambio. 35 propuestas para el Socialismo del Buen Vivir", Quito, Ecuador
- AMIN, S. (1973). *Le Développement inégal. Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Editions de minuit, París, France
- ARONSKIND, R.. (2010). "Exitoso en subdesarrollar al país", Página 12. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-144925-2010-04-30.html>. Recuperado en marzo de 2015
- ARRIGHI, G. (1999). *El largo siglo XX. Dinero y poder los orígenes de nuestra época*, Ediciones Akal S.A., Madrid, España
- ATEHORTÚA, A. L. y D. M. ROJAS (2005). "Venezuela antes de Chávez: auge y derrumbe del sistema de "punto fijo", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 32, pp. 255-274
- ATKINSON, A. B. (1970a). *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Volume 18 of Department of Applied Economics, Occasional Papers, Cambridge University Press, London, England
- ATKINSON, A. B. (1970b). "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, 2 (3), pp. 244-263
- ATLANTIC COUNCIL (2013). *The Trilateral Bond: Mapping a New Era for Latin America, the United States, and Europe*, Washington, DC, United States of America
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (2014). "Información Estadística Mensual No 1945", marzo. Disponible en <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- BANCO DEL ALBA (2008). *Convenio constitutivo*, de 5 de noviembre
- BELL, J. y D. LÓPEZ (2004). "La cosecha del neoliberalismo en América Latina", Cuadernos Flacso
- BURCH, S. (2007). "La política de Bush hacia América Latina. Entrevista con Roger Burbach, estadounidense, historiador y analista de asuntos latinoamericanos", América Latina movimiento. Disponible en <http://www.alainet.org/es/active/16141>. Recuperado en marzo de 2015
- CAPUTO, O., "Crisis de la economía mundial: aumento de las ganancias y disminución de salarios" en GANDÁSEGUI, M. A., hijo, y D. CASTILLO (Coords.)

(2010) *Estados Unidos: la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Siglo XXI Editores, México

CARIAGA, J. (1996). *Estabilización y desarrollo: importantes lecciones del Programa Económico de Bolivia*, Fondo de Cultura Económica, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, Bolivia

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS y PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN ANÁLISIS Y ESTRATEGIA DE DEUDA (2007). "Taller regional sobre estrategia y análisis de sostenibilidad de deuda interna", octubre

COMISIÓN DEL SUR (1991). *Desafío para el Sur*, Fondo de Cultura Económica, México

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2004). *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, Santiago de Chile

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2009). *Panorama social de América Latina, 2008*, Santiago de Chile

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2014). *Panorama social de América Latina, 2014*, Santiago de Chile.

DEBATE SOCIALISTA (2012). "Chávez: les prometo un sacudón" de 11 de noviembre. Recuperado en marzo de 2015, de: <http://www.revolucionomuerte.org/index.php/discursos/discursos-comandante-hugo-chavez/14-chavez-les-prometo-un-sacudon>

DE CABO DE LA VEGA, A. "Las transformaciones institucionales" en TORRES, J. (coord.) (2006) *Venezuela, a contracorriente. Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*, Icaria editorial, Barcelona, España, pp. 33-45

DEL CASTILLO, G. (1987). "El proteccionismo estadounidense la era de Reagan", *Comercio exterior*, 37 (11), pp. 887-895

FALCONÍ, Fander. (2013). "Triunfó el Buen Vivir" de 22 de febrero. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-214369-2013-02-22.html>. Recuperado en marzo de 2015

GALBRAITH, J. K. (2004). *La economía del fraude inocente. La verdad de nuestro tiempo*, Crítica, Barcelona, España

GARCÍA, Á. (2011). *Las tensiones creativas de la revolución. La quinta fase del Proceso de Cambio*, Ediciones de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia

GONZÁLEZ, A. (2014). “La falsabilidad del monetarismo (como causa de la inflación)”, Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria, Documento técnico, abril

GRAY, G. (2005). *La economía boliviana más allá del gas*, segunda edición impresa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, La Paz, Bolivia

GUERRA, F. (2001). *Análisis del modelo económico y social ecuatoriano. De los años: 70s y 80s, en el marco de la globalización*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Tesis de maestría no publicada. Quito, Ecuador

HARVEY, D. (2003). *The New Imperialism*, Oxford University Press, New York, United States of America

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (REPÚBLICA DEL ECUADOR) (2014). “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) – 2014, marzo 2014”. Disponible en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2014/>

KAPUŚCIŃSKI, R. (2000). *Ébano*, primera edición, editorial Anagrama, Barcelona, España

KOTZ, D. (2009). “The Financial and Economic Crisis of 2008: A Systemic Crisis of Neoliberal Capitalism”, *Review of Radical Political Economics*, 41 (3), pp. 305-317

KRUGMAN, P. (1994). “The Myth of Asia’s Miracle”, *Foreign Affairs*, 73 (6), pp. 62-78

KULFAS, M. et al. (2014). *Los rostros de la derecha en América Latina*, *Revista Nueva Sociedad* N° 254

LORA, E. (2001). “Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo”, Banco interamericano de Desarrollo, Documento de trabajo #462, diciembre

MARCUSE, H. (1965). *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*, editorial Joaquín Mortiz, México

MÁRQUEZ, P. y R. PIÑANGO (Eds.) (2003). *En esta Venezuela: realidades y nuevos caminos*, ediciones IESA, Caracas, Venezuela

MARTÍN-MAYORAL, F. (2009). "Estado y mercado en la historia de Ecuador. Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa", *Nueva sociedad*, 221, pp. 120-136

MARTÍNEZ, R., "El proceso constituyente: la activación de la soberanía", en ERREJÓN, I y A. SERRANO (Eds.) (2011) *¡Ahora es cuándo, carajo! Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*, editorial El Viejo Topo, Barcelona, España, pp. 37-62

MÁS, S. (2004). "Transnacionalización de la economía mundial", Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, *Documento de trabajo 09/04, volumen I*, pp. 22-33

MEDIALDEA, B. (2010). *Subdesarrollo, capital extranjero y financiarización: la trampa financiera de la economía brasileña*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas, tesis doctoral

MÉSZÁROS, I. (2001). *Más allá del capital. Hacia una teoría de la transición*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, Venezuela

MINISTERIO COORDINADOR DE LA POLÍTICA ECONÓMICA (REPÚBLICA DE ECUADOR) (2014). "Ecuador Económico. Indicadores Macroeconómicos, mayo 2014". Disponible en <http://www.politicaeconomica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/mayo-2014.pdf>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA) (2014). "Bolivia: una mirada a los logros más importantes del Nuevo Modelo Económico", La Paz, Bolivia. Brochure disponible en http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=3252&id_item=657&seccion=269&categoria=1548

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA) (2006). *Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien"*, La Paz, Bolivia

MOMMER, B. (2003). *Petróleo global y estado nacional*, editorial Comala, Caracas, Venezuela

MONTERO, A. (2006). "Petróleo: el maná de la discordia en TORRES, J. (coord.) (2006) *Venezuela, a contracorriente. Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*, Icaria editorial, Barcelona, España, pp. 83-98

MONTERO, J. (2007). "Cumbre de las Américas en Mar del Plata: victorias, debates y limitaciones de la oposición", *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 6 (1), pp. 124-130

- PIKETTY, T. (2013). *Le capital au XXI siècle XXI^e*, Éditions du Seuil, Paris, France
- PIÑA, J. (2015). “El mito de la maquinista”, Centro de Estudios de Economía Política, Universidad Bolivariana de Venezuela, Colección Mitologías, Caracas, Venezuela
- POLLIN, R. (2005). *Los contornos del declive. Las fracturas económicas de la economía estadounidense y las políticas de austeridad global*, editorial Akal, Madrid, España
- QUIJANO, A. (2000). “El fantasma del desarrollo en América Latina”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 6 (2), pp. 73-90
- QUIJANO, . (2009). “La colonialidad del poder”, conferencia dictada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, el 4 de septiembre, Buenos Aires, Argentina
- RAMÍREZ, F. “Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)” en MODONESI, M. y J. REBON (Compiladores) (2011) *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*, primera edición, Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, pp. 69-106
- RAMÍREZ, R. (2014). *La virtud de los comunes. De los paraísos fiscales al paraíso de los conocimientos abiertos*, editorial El Viejo Topo, Barcelona, España
- RANGEL, J. V. (2013). *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*, tercera edición, ediciones Correo del Orinoco, Caracas, Venezuela
- REGISTRO OFICIAL, REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, de 20 de octubre
- SADER, E. (2009). *El nuevo topo: los caminos de la izquierda latinoamericana*, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires, Argentina
- SÁNCHEZ, J.-E. (2008). “El poder de las empresas multinacionales”, X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008, Universidad de Barcelona, del 26 al 30 de mayo de 2008, Barcelona, España
- SAPIR, J. (2010). “Cuatro pistas para salir de la crisis”, *El viejo topo*, 252, pp. 30-37
- SECRETARIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (REPÚBLICA DEL ECUADOR) (2013). “35 logros de la revolución ciudadana en educación superior, ciencia, tecnología e innovación 2013”, Ecuador

- SEN, A. (1973). *On Economic Inequality*, Oxford University Press, Great Britain
- SEN, A. (1976). "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica* 44 (2), pp. 219-231
- SEN, A. (1979). *Sobre la desigualdad económica*, editorial Crítica, Barcelona, España
- SERRANO, A. (2014). *El pensamiento económico de Hugo Chávez*, Vadell Hermanos editores, Caracas, Venezuela
- SERRANO, A. y A. ACOSTA (2009). "Ecuador frente a la crisis económica internacional. Un reto de múltiples aristas", *Revista de Economía Crítica* 8, pp. 145-167
- TANZI, V. (2000). "El papel del Estado y la calidad del sector público", *Revista de la Cepal*, 71, pp. 7-22
- TORRES, J. "La economía en tiempos de convulsión: luces y sombras en TORRES, J. (coord.) (2006) *Venezuela, a contracorriente. Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*, Icaria editorial, Barcelona, España, pp. 4-26
- TORRES, J. y A. MONTERO (2004). ¿Ha hundido Chávez la economía venezolana?, *Observatorio de la economía latinoamericana*, 31
- TOWNSEND, P. (1971). "A Plan to Help the Low Paid: The Reform of Earned Income Relief", *Poverty*, 18
- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA) (2006). "Economía y política económica 2006", diciembre
- UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS (2011). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Quito, Ecuador
- VICIANO, R. "La columna vertebral de la revolución: el fenómeno participativo en la Venezuela bolivariana" en TORRES, J. (coord.) (2006) *Venezuela, a contracorriente. Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*, Icaria editorial, Barcelona, España, pp. 45-61
- VIVES, X. (2010). *Information and Learning in Markets: The Impact of Market Microstructure*, Princeton University Press, United States of America

WALLERSTEIN, I. (2003). “La debilidad de los Estados Unidos y la lucha por la hegemonía”, traducido por CASTRO, G. (noviembre de 2003), disponible en <http://www.antroposmoderno.com/word/ladebilide.doc>, tomado de WALLERSTEIN, I. (2003) “U.S. Weakness and the Struggle for Hegemony”, *Monthly Review*, 55 (3)

WEISBROT, M., R. RAY, J. JOHNSTON (2009). “Bolivia: The Economy During the Morales Administration”, Center for Economic and Policy Research, December

WILLIAMSON, J. “What Washington Means by Policy Reform” in WILLIAMSON, J. (Ed.) (1990) *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC, United States, pp. 7-20

WILSON, D. and R. PURUSHOTHAMAN (2003). “Dreaming With BRICs: The Path to 2050”, Goldman Sachs, Global Economics Paper No. 99, October

ZAVALETA, R. (1990). *El Estado en América Latina*, editorial Los Amigos del Libro, La Paz, Bolivia

Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe: un análisis estructural

Martín Abeles*

Sebastián Valdecantos**

Octubre 2016

* Director de la Oficina en Buenos Aires de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL.

** Miembro del equipo de trabajo - Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Documento presentado por el autor Martín Abeles en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo los días 27 y 28 de octubre de 2016 en la ciudad de Cochabamba, Bolivia.

Nota editorial 3. Este documento ha sido publicado anteriormente por la CEPAL y su referencia bibliográfica es: ABELES, M. y S. VALDECANTOS (2016). "Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe: un análisis estructural", Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Serie Estudios y Perspectivas, 49, agosto.

Este estudio se lo reproduce con fecha octubre de 2016, aplicando pautas editoriales del BCB, en el presente *Compendio de ponencias, documentos ganadores y documentos con mención honorífica del II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano"*, texto editado por el Banco Central de Bolivia – BCB y de acuerdo a la decisión y consiguiente aprobación del co-autor Martín Abeles, expositor participante del evento.

De igual manera, la reproducción de este documento se la realiza en concordancia con el permiso de publicación de Naciones Unidas, expresado en nota de pie de página del documento indicado y publicado por la CEPAL.

Resumen

El trabajo realiza un análisis estilizado de la evolución de los determinantes estructurales de la vulnerabilidad externa de América Latina y el Caribe antes y después de la crisis financiera internacional de 2008-09 desde una perspectiva keynesiana-estructuralista. La perspectiva keynesiana remite a la centralidad de la restricción externa en el análisis de la dinámica de corto plazo; la perspectiva estructuralista a las formas específicas bajo las que, en función de la estructura productiva e institucional de cada país, se manifiesta esa restricción externa. A tal efecto, se construyen dos indicadores que sintetizan el grado de exposición de los distintos países de la región a *shocks* externos de origen real o financiero. La evidencia empírica analizada, que cubre 32 países, sugiere que la vulnerabilidad externa de los países de América Latina y el Caribe ha aumentado luego de la crisis financiera internacional de 2008-2009, aunque en general sin alcanzar la gravedad de las décadas de los ochenta y noventa. Ello explica las dificultades que tendió a enfrentar buena parte de estos países para instrumentar políticas contracíclicas a partir de 2011, en un contexto de desaceleración, en particular los países de América del Sur luego de la caída de los precios internacionales de materias primas, precipitada a mediados de 2014. El aumento de la incertidumbre financiera asociada a la reversión de la política monetaria de los Estados Unidos operó en la misma dirección, en un marco de creciente apalancamiento externo asociado al aumento de los déficits en cuenta corriente de los países de la región. El trabajo concluye que, sin una discusión más profunda acerca de las fuentes — reales y financieras— de la vulnerabilidad externa de los países de América Latina y el Caribe, incluyendo el replanteo de su grado de apertura financiera, la región permanecerá expuesta por demás a la coyuntura económica global, en particular a los ciclos de liquidez internacional, lo que dificultará alcanzar y, sobre todo, sostener un ritmo de crecimiento más acorde con la agenda de cambio estructural e inclusión social que ha proliferado en la región desde comienzos del nuevo siglo.

Clasificación JEL: *B29, B40, B41*

Palabras Clave: *Vulnerabilidad real, vulnerabilidad financiera, crecimiento económico*

I. Introducción

La dinámica macroeconómica de América Latina y el Caribe antes y después de la crisis financiera internacional de 2008-2009 presenta diferencias entre las distintas subregiones que ilustran los condicionantes estructurales particulares que enfrenta cada país. Entre 2003 y 2008, los países de América del Sur experimentaron un período de fuerte crecimiento liderado por las exportaciones (*export-led growth*), con resultados positivos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, reflejo del auge en los precios internacionales de materias primas. Los países de América Central y el Caribe, y en menor medida México, experimentaron en el mismo período un proceso de crecimiento liderado por el endeudamiento externo (*debt-led growth*), apuntalado en muchos casos por el aumento de los ingresos por remesas de trabajadores emigrantes. En el primer caso, el aumento en el ritmo de crecimiento se produjo a costa de una tendencia, más o menos manifiesta según cada país, a la (re) primarización de la estructura productiva (CEPAL, 2012); en el segundo, a costa de un aumento del endeudamiento externo, fundamentalmente del sector privado (IMF, 2015).

En una y otra situación se advierte, con distinta intensidad, la persistencia o profundización de ciertos condicionantes estructurales, de carácter real y/o macroeconómico-financiero: en el caso de la primarización de la estructura productiva, agudizando la exposición a los vaivenes en los precios internacionales de materias primas; en el caso del recurso al apalancamiento externo, profundizando la exposición a los ciclos de liquidez internacional; y en los casos de dependencia creciente de los ingresos por remesas, aumentando la exposición al ciclo económico estadounidense¹. Diversos organismos han manifestado su preocupación por este tema desde el cambio en el contexto internacional² que puede situarse hacia fines de 2014, cuando comienzan a caer los precios de los productos básicos y se profundiza la desaceleración en el ingreso de capitales hacia la región, y las monedas de varios países tienden a sufrir depreciaciones.

1 Para un análisis sistemático del efecto de este tipo de diferencias estructurales en la dinámica macroeconómica de corto plazo sobre la base de un modelo *stock-flujo* consistente, véase Valdecantos (2015).

2 Por ejemplo, el BID (2016) p. 65 plantea "los precios más bajos de las materias primas, el menor crecimiento económico y la fuerte depreciación de la moneda en algunos países han vuelto a centrar la atención en la salud de las empresas de las economías emergentes, sobre todo de las empresas no financieras. Además, la depreciación de los tipos de cambio parece haber afectado la inversión, y una medida de solvencia de las empresas desarrollada más abajo se ha deteriorado en general en las economías emergentes, y específicamente en América Latina y el Caribe." Por su parte, el FMI (2016) p. 23 concluye que "los datos a nivel de firma sugieren que el deterioro en las variables fundamentales de las empresas es más pronunciado en Asia (sobre todo en China), y permanece elevado en América Latina, Europa Oriental, el Medio Oriente y África" (traducción libre del original *Firm-level data suggest that the deterioration in company fundamentals is more pronounced in Asia (led by China), and remains elevated in Latin America and in Eastern Europe, the Middle East, and Africa*). En el mismo informe el FMI (idem), advierte que "los diferenciales de rendimiento en los bonos corporativos de América Latina son más grandes a los observados en otras regiones debido a la mayor dependencia que la región exhibe con respecto al precio del petróleo y otras materias primas" (traducción libre del original: *corporate bond spreads for Latin America appear higher than other regions owing to the region's higher dependence on oil and commodities*).

En ese contexto se estabiliza, asimismo, el ritmo de crecimiento de los Estados Unidos, en un nivel relativamente bajo pero positivo, suficiente para reactivar la generación de empleo, con repercusiones favorables en México, América Central y el Caribe.

La persistencia o profundización de estos condicionantes estructurales tiende a agravar la vulnerabilidad externa de los países de la región y, sin perjuicio del impacto derivado del propio cambio de las condiciones internacionales, se encuentra en el origen de las dificultades que estas economías enfrentan para retomar el ritmo de crecimiento anterior a la crisis³. La prolongada fase de desaceleración y/o de bajo crecimiento que atraviesa buena parte de la región —en particular los países de América del Sur— o, en todo caso, las dificultades que encuentran estos países para instrumentar las políticas que permitan revertir esa tendencia, parecieran tener raíces estructurales.

Este trabajo analiza de manera estilizada la evolución de las fuentes —reales y financieras— de la vulnerabilidad externa de los países de la región antes y después de la crisis financiera internacional de 2008-09. El artículo se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la sección II introduce la problemática de la vulnerabilidad externa de la región en perspectiva histórica. La sección III presenta un análisis estilizado de las fuentes estructurales de la vulnerabilidad externa de la región en los últimos diez años a partir de la construcción de dos indicadores que sintetizan el grado de exposición de los distintos países de la región a *shocks* externos de origen real o financiero. En la última sección se presentan algunas reflexiones a modo de cierre.

II. El “movimiento cíclico universal” (Prebisch) y su impacto luego de la crisis 2008-2009

Tras la recuperación que siguió a la crisis financiera de 2008-09 los países de América Latina y el Caribe experimentaron distintas trayectorias de crecimiento. Mientras los países exportadores de materias primas (fundamentalmente de América del Sur) se recuperaron rápidamente, al compás del rebote de los precios internacionales de productos primarios (llegaron a crecer por encima del 6% anual en promedio en 2010), los países cuyos ciclos exhiben un mayor grado de sincronía con el nivel de actividad de Estados Unidos (México, América Central y el Caribe) tardaron más tiempo en retomar un ritmo de crecimiento mayor⁴. A partir

3 Más allá de los matices que existen hacia el interior de la región que se describen en la siguiente sección, tomados como un todo, los países de América Latina y el Caribe están atravesando una situación de desaceleración ininterrumpida desde la recuperación post-crisis. Tan persistente es este patrón que en 2015 la región entró en recesión.

4 Algunos países del Caribe, como Belice, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago, especializados en la explotación de recursos naturales, exhiben una dinámica diferente, con elementos “sudamericanos” (Sección IV).

de 2012, con el repunte del nivel de actividad en los Estados Unidos, se advierte cierta recuperación en los ritmos de crecimiento en México, América Central y el Caribe. Los países de América del Sur, en cambio, inician en ese mismo momento una trayectoria de desaceleración persistente, que se exagera en la segunda mitad de 2014 con la acentuación de la caída de los precios internacionales de productos básicos, resultando en un ritmo de crecimiento promedio negativo en 2015⁵.

Raúl Prebisch (1946) sostenía que existe un “movimiento cíclico universal” que se manifiesta de manera diferente en cada país en función de sus características estructurales e institucionales específicas. Según Prebisch, ese movimiento cíclico tiene su epicentro en los países desarrollados y se propaga hacia la periferia a través del canal real —determinado por el tipo de especialización comercial— y el canal financiero, cuya dinámica depende de los ciclos de liquidez internacional y el grado de apertura financiera de cada economía⁶. La dinámica de crecimiento descrita para el período analizado resulta consistente con esta concepción del “movimiento cíclico universal” de Prebisch. Como se observa en el gráfico siguiente, en el caso de los países de América del Sur existe una fuerte correlación entre el ritmo de crecimiento económico y la evolución de los precios internacionales de materias primas; y en el caso México, América Central y el Caribe, entre el ritmo de crecimiento económico la evolución del nivel de actividad en Estados Unidos⁷.

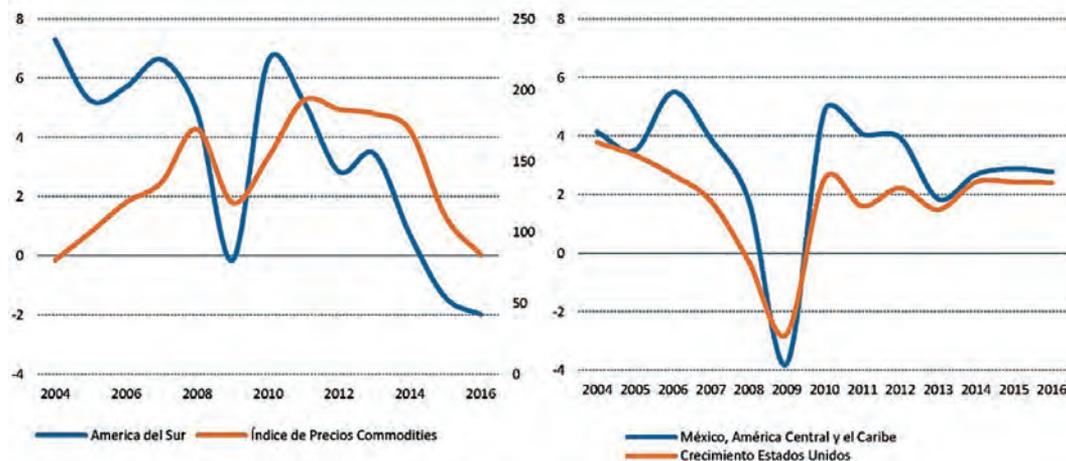
5 Entre 2011 y 2015 esta fuerte desaceleración está fundamentalmente explicada por la caída en los ritmos de crecimiento de Argentina, Brasil y Venezuela, que conjuntamente explican el 75% del PIB de América del Sur. En el resto de los países se observó una marcada desaceleración, con tasas de crecimiento más reducidas pero positivas.

6 Prebisch planteó este punto incluso en tiempos en que los mercados financieros globales no presentaban el nivel de integración que existe en la actualidad, a raíz de las fluctuaciones de los ingresos de capitales desde Gran Bretaña hacia Argentina hacia fines del siglo XIX y principios del XX.

7 Esta vinculación entre el centro y la periferia ha sido más recientemente asociada con la hipótesis de “dominancia de la balanza de pagos” (Ocampo, 2011), según la cual la dinámica de corto plazo de las economías periféricas se encuentra primordialmente determinada por la ocurrencia de distintos tipos de shock externos (en los términos del intercambio, en las condiciones de acceso al financiamiento internacional, en el nivel de actividad de los principales socios comerciales, etc.).

Gráfico 1: CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y SUS PRINCIPALES DETERMINANTES

(Tasa de crecimiento, eje izquierdo, e índice de precios de las materias primas o tasa de crecimiento de Estados Unidos, eje derecho)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Frente a un contexto internacional menos favorable, asociado al fin del llamado “súper ciclo” en los precios internacionales de las materias primas y una fuerte incertidumbre en relación con la evolución de la liquidez internacional, la perspectiva de reanudar un sendero de crecimiento en los países de la región depende en mayor medida de la capacidad de estas economías de impulsar las fuentes internas de expansión. Frente a la retracción de la demanda externa (especialmente en el caso de América del Sur) ello remite, fundamentalmente, a la potencialidad de la expansión de la demanda proveniente de los países de la propia región así como a la posibilidad de cada país para aplicar políticas macroeconómicas contracíclicas (expansivas). Si bien parece haber acuerdo en la limitada capacidad de los países de la región para desplegar políticas expansivas bajo el nuevo contexto internacional, en este trabajo hacemos énfasis en la hipótesis, consistente con la idea de “dominancia de la balanza de pagos”, de que el margen de maniobra fiscal está fundamentalmente determinado por la situación externa de cada economía, más que por variables eminentemente fiscales⁸.

8 Por ejemplo, el BID (2016) p. 35 define el margen de maniobra fiscal en función de la sustentabilidad de la deuda al afirmar que “con todos los demás factores iguales, un aumento en el tema o del ajuste fiscal requerido para mantener la relación deuda PIB constante reduce el espacio. A medida que el ajuste requerido se vuelve relativamente grande, en algún punto la recomendación de política, sobre todo en los países en vías de desarrollo, consiste en asegurar que los balances primarios aumenten para garantizar la sostenibilidad de la deuda y mantener bajas las primas de riesgo y las tasas de interés. Si el ajuste requerido es demasiado alto, las tasas de interés podrían dispararse y en consecuencia la política fiscal podría volverse contraproducente. El esfuerzo fiscal requerido para mantener constante el ratio deuda PIB aumentó en más de la mitad de los países de la región...” Este tipo de apreciación puede conducir a reacciones pro-cíclicas, como las observadas luego de la crisis financiera internacional en la zona del euro (Sawyer, 2016).

Evaluar la capacidad de implementar políticas contracíclicas en un marco de escasez de divisas (“restricción externa”) implica analizar la vulnerabilidad externa de cada economía, determinando en qué medida las economías de la región se encuentran condicionadas por fenómenos originados fuera de ellas. Siguiendo la noción de vulnerabilidad de Chambers (1989), la posición de un país resultaría vulnerable no solo cuando tiene una exposición excesiva a contingencias que escapan a su control. También resultaría vulnerable cuando el país no tiene los recursos (económicos, técnicos, políticos, institucionales) para lidiar con esas contingencias.⁹ En línea con esta definición, la vulnerabilidad externa de un país se encuentra asociada tanto a los riesgos que su economía enfrenta de ser negativamente afectada por un acontecimiento de origen externo, como a su mayor o menor capacidad para enfrentar estos riesgos sin caer en una crisis de balance de pagos; o, aún sin caer en una crisis, a su mayor o menor capacidad para restablecer el crecimiento en contextos recesivos derivados de factores contractivos externos¹⁰.

III. Vulnerabilidad externa en perspectiva histórica

En el gráfico siguiente observamos la evolución de los pasivos externos de las economías de la región. En este gráfico, los pasivos externos involucran no solo a la emisión de deuda tradicional (un pasivo “financiero”), contraída con agentes económicos residentes en el exterior, sino también al *stock* de inversión extranjera directa (IED) radicado en cada país. Si bien, como se discute más abajo, la IED presenta ciertos atributos positivos *vis à vis* otras fuentes de financiamiento externo (por ejemplo, una dinámica más previsible —o, por lo general, menos disruptiva— a lo largo del ciclo económico), este tipo de inversión también implica un rendimiento determinado (frecuentemente superior a las colocaciones estrictamente financieras, por cuestiones de riesgo y liquidez) que compromete la disponibilidad de divisas en el tiempo, por lo que supone un efecto patrimonial en varios sentidos, semejante al de un instrumento de endeudamiento externo tradicional.

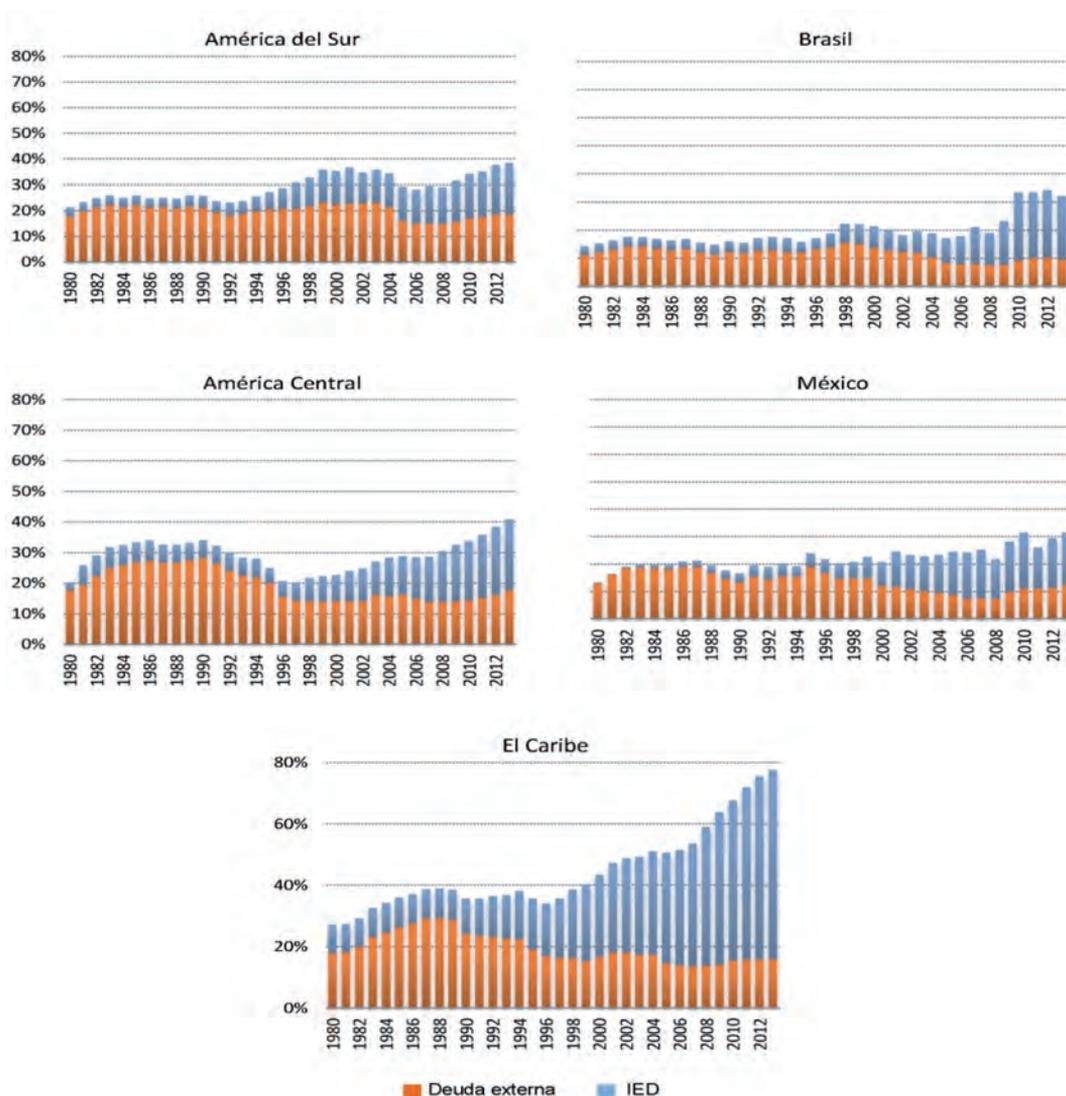
Desde una perspectiva de largo plazo, tomando como punto de partida la década de los ochenta, se advierte en general una reducción del grado de endeudamiento tradicional o “financiero” de la región, especialmente en la década de los 2000. En América del Sur, por ejemplo, se pasa de un ratio de 22% del PIB a fines de

9 “Vulnerability here refers to exposure to contingencies and stress, and difficulty in coping with them. Vulnerability has thus two sides: an external side of risks, shocks, and stress to which an individual or household is subject; and an internal side which is defencelessness, meaning a lack of means to cope without damaging loss.” (Chambers, 1989, p. 1).

10 Y semejante dificultad para restablecer el crecimiento suele tener un impacto irreversible en el nivel de inversión, y por ende en el crecimiento de largo plazo. Para un análisis empírico del ciclo de la inversión en las trayectorias de crecimiento de corto y largo plazo en la región, véase CEPAL (2016; capítulo IV).

los ochenta y uno de 23% del PIB (en paridad de poder adquisitivo) a fines de los noventa a 18% en 2013. En América Central, se pasa de un ratio de 28% del PIB (fines de los ochenta) y 14% del PIB (fines de los noventa), a uno de 18% en 2013. Brasil y México también muestran reducciones en los mismos plazos. La mejora en el ratio correspondiente al Caribe es solo aparente, porque en este caso (debido a la disponibilidad de información) solo se registra el endeudamiento externo público.

Gráfico 2: PASIVOS EXTERNOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En porcentaje del PIB en dólares de paridad de poder adquisitivo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, sobre la base de datos de UNCTAD

Esta reducción en el endeudamiento externo tradicional, sumado al aumento en el *stock* de reservas internacionales, verificado en muchos casos, ha dado lugar a una sensación de menor vulnerabilidad externa entre algunos analistas de la región.¹¹ Sin embargo, la totalidad de los pasivos externos de estas economías (el endeudamiento tradicional más el *stock* de IED) muestra una evolución diferente. Desde esta perspectiva, que consolida la deuda financiera y el *stock* de IED, los pasivos externos actuales son más elevados que los observados en la década de los ochenta en todos los casos y agrupaciones consideradas. Esta situación se observa particularmente en el caso del Caribe, donde los pasivos pasan de 34% en promedio en la década de los ochenta a 78% del PIB según el último dato disponible. Los aumentos también son importantes en América del Sur (de 25% a 33%), Brasil (16% a 25%), México (19% a 27%), aunque los niveles en estos casos son significativamente más bajos. En América Central el aumento de los pasivos es leve con respecto a la década de 1980 y se halla en niveles intermedios (pasa de 30% a 33%).

En otras palabras, desde una perspectiva de largo plazo y considerando la totalidad del financiamiento originado en el exterior, el peso de los pasivos externos no ha variado significativamente en la región. En muchos casos ha tendido, de hecho, a aumentar. Lo que varió significativamente es su composición. Mientras en la década del ochenta la mayor parte de los mismos adoptaba la forma de endeudamiento externo tradicional, en la actualidad dicha forma de endeudamiento no llega en general a explicar la mitad de los pasivos externos totales. Como se observa en los gráficos, en América del Sur, México y América Central existe actualmente una relación de virtual paridad entre ambas fuentes de financiamiento externo. En el Brasil y el Caribe el cambio en la composición de los pasivos externos fue aún mayor: en Brasil, la inversión extranjera directa pasó de explicar el 21% de dichos pasivos en la década del ochenta, a 70% en 2013 y en el Caribe pasó del 28% al 79% en el mismo período.

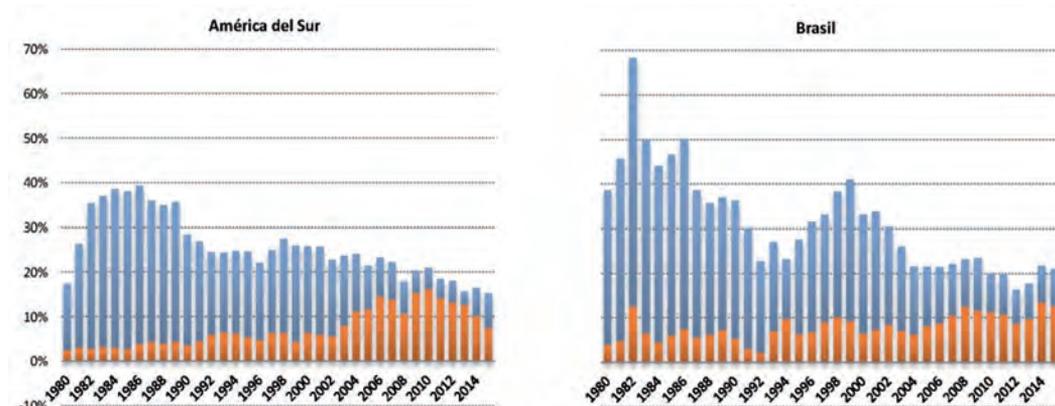
Este cambio en la composición de los pasivos externos se refleja, naturalmente, en la dinámica de los flujos de la cuenta corriente de la balanza de pagos. El siguiente gráfico muestra cómo se modificó el peso relativo del pago de intereses y la remisión de utilidades y dividendos al exterior dentro de la cuenta corriente, con la preponderancia cada vez mayor de esta última. Esta situación se observa particularmente en América del Sur, incluyendo el caso de Brasil, donde el pago de intereses pasó de representar el 29,5% de las exportaciones en la década

11 Otra novedad histórica que ha dado lugar a una sensación semejante de menor vulnerabilidad externa es la tendencia a la emisión de deuda en moneda local suscripta por inversores extranjeros en varios países de la región. En contextos de apertura plena de la cuenta financiera y de capital ello puede dar lugar, a pesar de no generar obligaciones inmediatas en moneda extranjera, a episodios de fuerte volatilidad cambiaria y financiera. Para un análisis del caso de Brasil desde esta perspectiva, véase Kaltenbrunner y Paínciera (2014).

de los ochenta a 8,2% en 2015; mientras en el mismo período la remisión de utilidades y dividendos pasó de 7,3% a 12,8% de las exportaciones. Es decir que, tomados conjuntamente, la carga financiera asociada a los pasivos externos totales (medidos como proporción de las exportaciones) ha tendido a aumentar, de la mano de la extranjerización de buena parte de los activos productivos, a pesar de la reducción relativa de la porción correspondiente a las formas de endeudamiento tradicional.

Si bien, desde esta perspectiva, el grado de endeudamiento externo de la región no parece haber caído sobremanera, es importante señalar que, a igualdad de otras condiciones, un mayor peso de la inversión extranjera directa dentro del stock de pasivos externos supone un menor grado de vulnerabilidad externa. Ello se debe, entre otras causas, y sin perjuicio de las tensiones macroeconómicas que, en determinadas circunstancias, pueden estar asociadas a la dinámica de la remisión de utilidades y dividendos al exterior¹², a la menor liquidez de las inversiones directas (*vis à vis* los flujos de corto plazo) y al “mejor” comportamiento de los beneficios a lo largo del ciclo¹³.

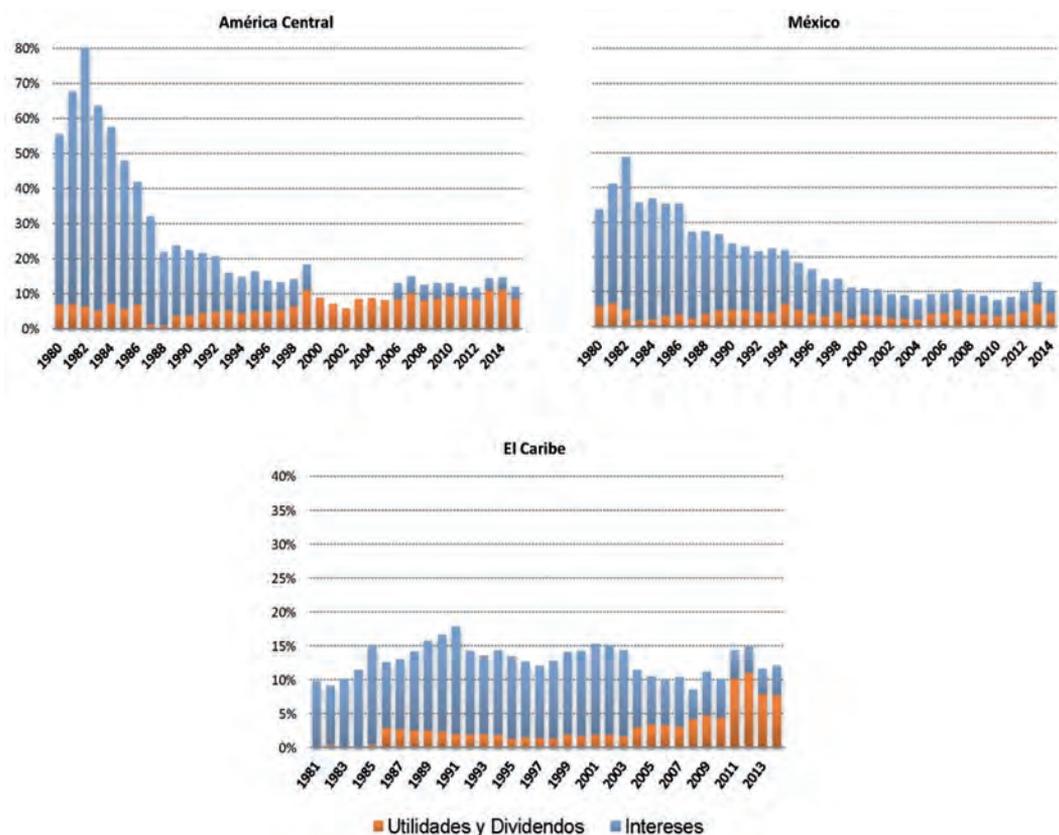
Gráfico 3: RENTA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y DE LA DEUDA EXTERNA
(En porcentaje de las exportaciones)



12 En contextos de crisis de balanza de pagos la demanda de divisas asociada a la remisión de utilidades y dividendos al exterior puede superar con creces los beneficios corrientes de las filiales de firmas extranjeras, constituyéndose en factor desestabilizante adicional. Para un análisis del caso argentino, véase Abeles (2004).

13 Se supone que los beneficios a distribuir (y eventualmente remitir al exterior) disminuyen en las fases declinantes del ciclo. Piénsese en una empresa multinacional exportadora de materias primas frente a una caída en los precios internacionales de sus productos.

Gráfico 3: RENTA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y DE LA DEUDA EXTERNA (Cont.)
(En porcentaje de las exportaciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Es por esta persistencia en la magnitud de los pasivos externos que, independientemente de su composición, los países de la región han exhibido déficits crónicos en la cuenta corriente de su balanza de pagos en las últimas décadas. Como se observa en los gráficos siguientes, la excepción histórica se produjo solo en América del Sur y por el corto lapso que va de 2003 a 2008. Esos déficits crónicos, que necesitan ser financiados en el exterior, retroalimentan el proceso de endeudamiento, y de esa manera los déficits en cuenta corriente, retroalimentación negativa que se manifiesta con mayor claridad en los países de América Central y el Caribe, donde los pasivos externos representan un peso mayor respecto del PIB y los déficits en cuenta corriente son más abultados (en el caso del Caribe, crecientes).

De lo anterior se deriva que la persistencia de los déficits en cuenta corriente no se explica solo por la fuerte propensión importadora de las economías de la

región, sino también por el elevado nivel de apalancamiento externo (sea vía financiamiento tradicional o mediante inversión extranjera directa), que a su vez repercute en los déficits de cuenta corriente futuros. Y pone de manifiesto la multiplicidad de factores que deben ser considerados al evaluar la situación externa de un país o región, desde la composición del comercio a la estructura del pasivo y la situación patrimonial o de solvencia externa de cada economía. En la siguiente sección se analiza la evolución de la vulnerabilidad externa de la región considerando las variables mencionadas antes y después de la crisis financiera internacional de 2008-09: desde las relacionadas con sus causas estructurales, asociadas al tipo de especialización productiva de cada país, a las vinculadas al grado y composición de su endeudamiento externo, incluyendo la inversión extranjera directa (del lado de los pasivos externos) y la acumulación de reservas internacionales (del lado del activo).

Gráfico 4: CUENTA CORRIENTE Y STOCK DE RESERVAS INTERNACIONALES
 (En porcentaje del PIB, USD corrientes para la cuenta corriente,
 USD –PPA para las reservas)

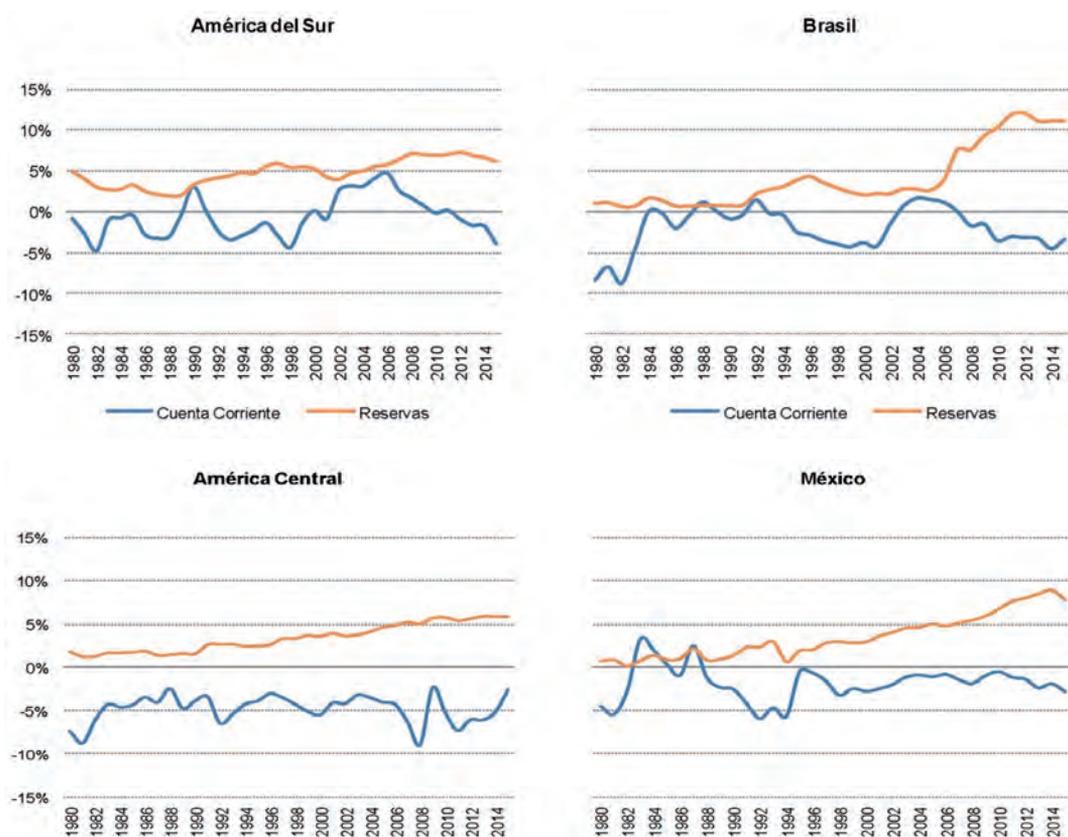
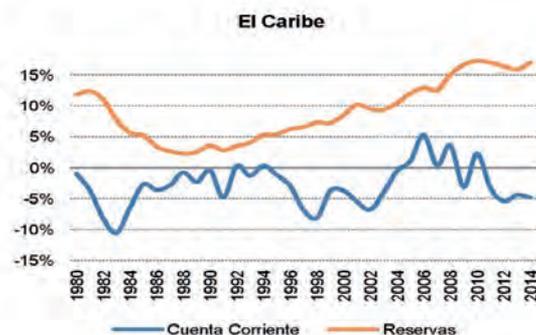


Gráfico 4: CUENTA CORRIENTE Y STOCK DE RESERVAS INTERNACIONALES (Cont.)
 (En porcentaje del PIB, USD corrientes para la cuenta corriente,
 USD –PPA para las reservas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

IV. Estructura productiva, apalancamiento y vulnerabilidad externa

Como en todos los países periféricos, las economías de América Latina y el Caribe están expuestas a una serie de *shocks* de origen externo. Esta exposición resulta de la forma en la cual las economías de la región se insertaron en los mercados globales y del consecuente patrón de especialización adoptado. En los trabajos pioneros de Raúl Prebisch el problema de la heterogeneidad estructural, entendida como la coexistencia en una misma economía de sectores productivos propios de economías en distintos estadios de desarrollo (junto con un gran peso relativo de los sectores de baja productividad), emergió como una dimensión clave para la interpretación del subdesarrollo de los países de la región. Prebisch consideraba como principal variable explicativa la difusión “lenta y desigual” del progreso técnico a escala internacional. A partir de ese movimiento dispar es que emergen dos estructuras polares —el centro y la periferia— que se perpetúan en el tiempo de manera endógena. Como resultado de esta dinámica centro-periferia los países de la región exhibían una elevada propensión a registrar déficits de balance de pagos (originalmente explicados por la demanda de importaciones y, más tarde, por los servicios de la deuda externa) que a su vez, derivaba en un creciente endeudamiento externo en divisas. Esta interpretación fue ampliada por otros autores, también de raíz *cepalina*, como Celso Furtado y Aníbal Pinto, instituyendo el concepto de heterogeneidad estructural como uno de los elementos que identifican el pensamiento latinoamericano en la campo de la teoría del desarrollo. De allí que, al hablar de vulnerabilidad externa en este trabajo nos refiramos al tipo de inserción internacional (en qué tipo de bienes y/o servicios se enfocan sus exportaciones) y al nivel de endeudamiento externo neto como sus “determinantes estructurales”, pues resultan de una serie de circunstancias histórico-estructurales que determinan el tipo de riesgos a los que las economías de la región están expuestas.

Teniendo en cuenta la naturaleza de los *shocks* externos que pueden afectar a nuestras economías, podemos clasificarlos en dos grandes grupos: los reales, determinados por los movimientos en los términos de intercambio y/o la variación en el ritmo de crecimiento de los principales socios comerciales de cada país; y los financieros, asociados a las fluctuaciones en los flujos de inversión externa (de corto y largo plazo). De la superposición entre “determinantes estructurales” y tipos de *shocks* podemos derivar dos manifestaciones de la vulnerabilidad externa: la vulnerabilidad externa real y la vulnerabilidad externa financiera.

La vulnerabilidad externa real depende, entonces, de la especialización comercial de cada país. Un menor grado de diversificación productiva (como ocurre en los países de América del Sur debido a la concentración de sus exportaciones en pocos productos primarios) o un mayor grado de concentración exportadora en unos pocos socios comerciales (como ocurre en América Central, el Caribe y, especialmente, México en relación con los Estados Unidos) expone excesivamente a una economía a dinámicas ajenas a su control. La fuerte dependencia de varios países de América Central y el Caribe de las remesas provenientes del exterior o del volumen del turismo receptivo constituye el mismo tipo de vulnerabilidad. Naturalmente, las políticas requeridas para revertir esta fuente de vulnerabilidad externa tienen una relación con la gestión macroeconómica, pero remiten fundamentalmente al terreno de las políticas industriales y tecnológicas, aquellas capaces de modificar (diversificar) la estructura productiva¹⁴.

La vulnerabilidad externa financiera depende, por su parte, del grado de endeudamiento externo de cada economía, incluyendo el mayor o menor grado de penetración de la inversión extranjera directa, lo que se relaciona en parte con la apertura financiera de cada país, y en parte con la política (marco regulatorio) referida a la radicación de capitales externos.¹⁵ Este tipo de vulnerabilidad se manifiesta en una posición patrimonial desfavorable, caracterizada por elevados ratios de endeudamiento.¹⁶ Aquí también la gestión macroeconómica juega un papel importante, por ejemplo al inducir un determinado portafolio del sector privado que sea consistente con la estabilidad cambiaria y financiera. Pero a la política macroeconómica convencional, asociada al manejo de los instrumentos

14 Una mayor diversificación productiva se corresponde, desde esta perspectiva, con una mayor diversificación de los riesgos.

15 La tendencia en las últimas décadas ha tendido a favorecer la radicación incondicional de inversiones extranjeras directas en la región, limitando la posibilidad de establecer condiciones relacionadas con sus efectos tecno-productivos (por ejemplo, exigir la transferencia de capacidades tecnológicas a las firmas del país receptor, o el desarrollo de proveedores locales) y en ocasiones relajando el cumplimiento de determinados estándares regulatorios (impositivos, laborales, ambientales) por parte de las filiales de empresas extranjeras.

16 Se considera aquí el endeudamiento bruto, en particular con relación al sector privado. El endeudamiento neto no parece un indicador adecuado puesto que la fuerte disponibilidad de activos en el exterior del sector privado, como sucede en algunos países de la región, no implica necesariamente que esos fondos estén disponibles para hacer frente a los compromisos externos de la economía.

monetarios, corresponde incorporar la administración contracíclica de los flujos de capital de corto plazo y la instrumentación de medidas macro-prudenciales.¹⁷

Para evaluar el margen de maniobra de las economías de la región para impulsar el crecimiento en un contexto exterior menos favorable e instrumentar, eventualmente, medidas contracíclicas para impulsar la demanda interna, elaboramos dos indicadores de vulnerabilidad externa, uno real y otro financiero. El primero procura identificar el grado de concentración productiva o comercial de cada economía en un número reducido de actividades/productos/socios comerciales. Cuanto más elevada esa concentración, más elevado el indicador de vulnerabilidad externa real. El segundo apunta a identificar el grado de apalancamiento externo (neto de reservas internacionales) de cada economía. A mayor apalancamiento externo, mayor exposición a reversiones repentinas en el ciclo financiero internacional (*sudden stops*) y/o a modificaciones en la política monetaria de los países centrales.

Teniendo en cuenta que por la vía real los países de la región están expuestos principalmente a dos tipos de *shocks* (fluctuaciones de precios de las materias primas y bajo crecimiento de los socios comerciales), definimos al indicador de vulnerabilidad externa real como el valor máximo de las exportaciones de bienes primarios (expuestos a los precios internacionales) y de la suma de las exportaciones de manufacturas, servicios de viajes y recepción de remesas (expuestos al crecimiento de los principales demandantes de estos bienes, en primer lugar EE.UU. y en el caso de turismo también Europa), ambos tomados como proporción de los créditos de la cuenta corriente (la suma de ingresos de divisas por todo concepto, incluidas las exportaciones de bienes, servicios y remesas):

$$VR_t^i = \max \left\{ \frac{X_t^{p^i}}{Créditos_t^{CA^i}}; \frac{X_t^{M^i} + X_t^{V^i} + R_t^i}{Créditos_t^{CA^i}} \right\}$$

donde $X_t^{p^i}$: Exportaciones intensivas en recursos naturales; $X_t^{M^i}$: Exportaciones de manufacturas; $X_t^{V^i}$: Exportaciones de servicios turísticos R_t^i : Recepción de remesas; $Créditos_t^{CA^i}$: Créditos de la cuentas corriente.

17 El grado de apertura financiera resulta relevante porque las tensiones cambiarias asociadas a los procesos de "huida a la calidad" (*flight to quality*) no se limitan a las decisiones de portafolio de los no residentes (inversores institucionales extranjeros, empresas multinacionales, etc.) sino a todas las decisiones de portafolio, incluidas las decisiones de portafolio de los residentes. En un contexto de plena convertibilidad de la cuenta financiera y de capital de la balanza de pagos no resulta necesario un fuerte grado de apalancamiento externo para que se produzca una crisis cambiaria.

Por ejemplo, en el caso de El Salvador, las exportaciones primarias, por un lado, y la suma de las exportaciones de manufacturas, servicios de viajes y recepción de remesas, representaron el 12,0% y 73,6% de los créditos de la cuenta corriente, respectivamente, entre 2013 y 2015 (ver Apéndice), por lo que el indicador de vulnerabilidad externa real (VR) para ese período ascendía a 73,6% (fundamentalmente por el peso de las remesas en el segundo cociente). En el caso de Chile, las exportaciones primarias representaron el 66,2% de los créditos de la cuenta corriente en el mismo período, y la suma de las exportaciones de manufacturas, servicios de viajes y recepción de remesas, el 16,5%, por lo que el indicador de vulnerabilidad externa real de Chile ascendía a 66,2% en ese período (fundamentalmente por el peso de las exportaciones de cobre en el primer cociente).

Con respecto a la vulnerabilidad externa financiera, esta se aproxima como el ratio entre la suma de los pasivos de inversiones de cartera e inversión extranjera directa (ambas variables en *stocks*) netos de las reservas internacionales, en relación al PIB medido en dólares de paridad de poder adquisitivo. El objetivo de restarle las reservas a la deuda externa es incorporar el “poder de fuego” de la autoridad monetaria para poder hacer frente a eventuales tensiones financieras¹⁸ (como la necesidad de desactivar un ataque especulativo contra la moneda local). Este indicador refleja el grado de apalancamiento externo de la economía:

$$VF_t^i = \frac{IC_t^i + IED_t^i + Reservas_t^i}{PIB_t^i}$$

donde IC_t^i : pasivos del *stock* de inversiones de cartera; IED_t^i : pasivo del *stock* de inversión extranjera directa; $Reservas_t^i$: *stock* de reservas internacionales del banco central PIB_t^i : producto bruto interno en dólares de paridad de poder adquisitivo.

En el caso de los países del Caribe, al no contar con información de los pasivos de inversiones de cartera, el indicador de vulnerabilidad financiera se calcula como:

$$VF_t^i = \frac{DEP_t^i + IED_t^i + Reservas_t^i}{PIB_t^i}$$

donde DEP_t^i : es el *stock* de deuda externa pública bruta.

¹⁸ En los casos de Chile y Perú, a las reservas del banco central les hemos sumado aquellas correspondientes a los respectivos fondos de estabilización.

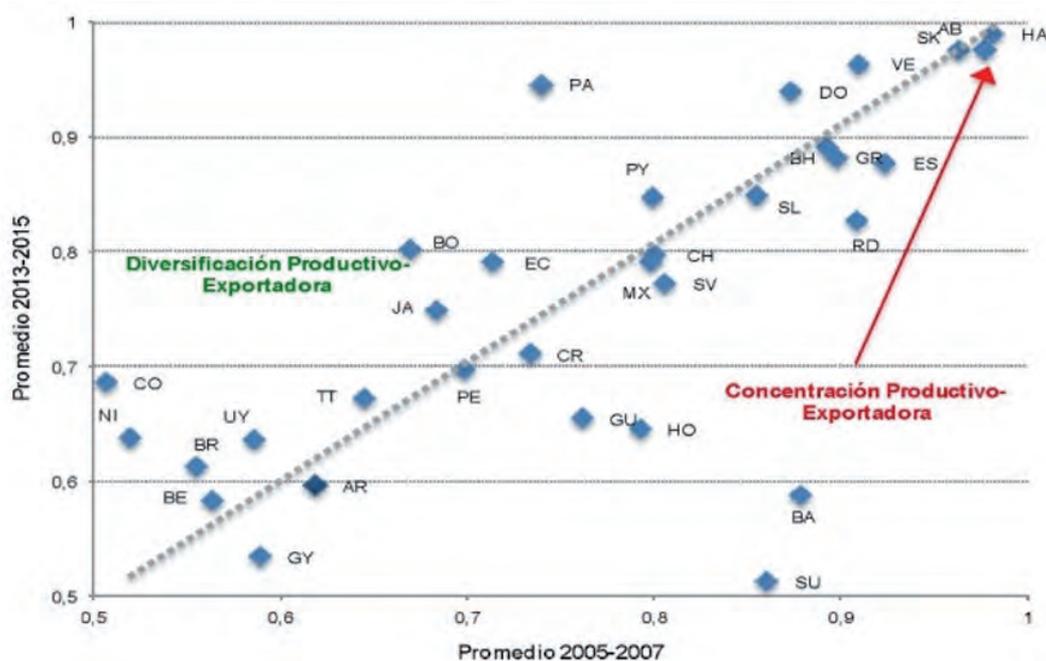
Los siguientes gráficos muestran la evolución de estos dos indicadores para el período 2005-2007 (referencia al movimiento cíclico alcista anterior a la crisis) y 2013-2015 (referencia a la situación posterior). Por encima de la recta de 45 grados se ubican los países en los que aumentó la vulnerabilidad real (Gráfico 5a) o financiera (Gráfico 5b) entre los dos períodos considerados. Así, 17 de los 32 países bajo análisis aumentaron su vulnerabilidad real, en tanto que 29 de esos 32 se encuentran más vulnerables en el frente financiero.

El Apéndice presenta los dos indicadores y cada uno de sus respectivos componentes para cada país de la región. A partir de la ubicación de los países en el diagrama de vulnerabilidad real y la información del Apéndice resulta posible identificar tres tipos de países en la región:

- Países orientados al turismo: tienden a concentrar fuertemente la generación de divisas en este sector, por lo que están muy expuestos al crecimiento de los países centrales, en particular (aunque no exclusivamente) de Estados Unidos;
- Países exportadores de productos primarios: a pesar de poseer una estructura productiva fuertemente basada en la producción y el procesamiento de recursos naturales, tienden a diversificar un poco más su generación de divisas ya sea con productos industriales (como el Brasil o la Argentina) o remesas (como Paraguay o Ecuador), por lo que también diversifican (relativamente) su exposición entre el crecimiento de los socios comerciales y las fluctuaciones de los precios internacionales; y
- Países que exportan bienes industriales de ensamblaje: tienden a combinar estos ingresos con una importante recepción de remesas (Guatemala, Honduras, El Salvador y México), por lo que se encuentran expuestos fundamentalmente al ciclo económico de Estados Unidos¹⁹.

19 En el caso de México el fuerte peso de las exportaciones de petróleo supone también un mayor grado de diversificación comercial.

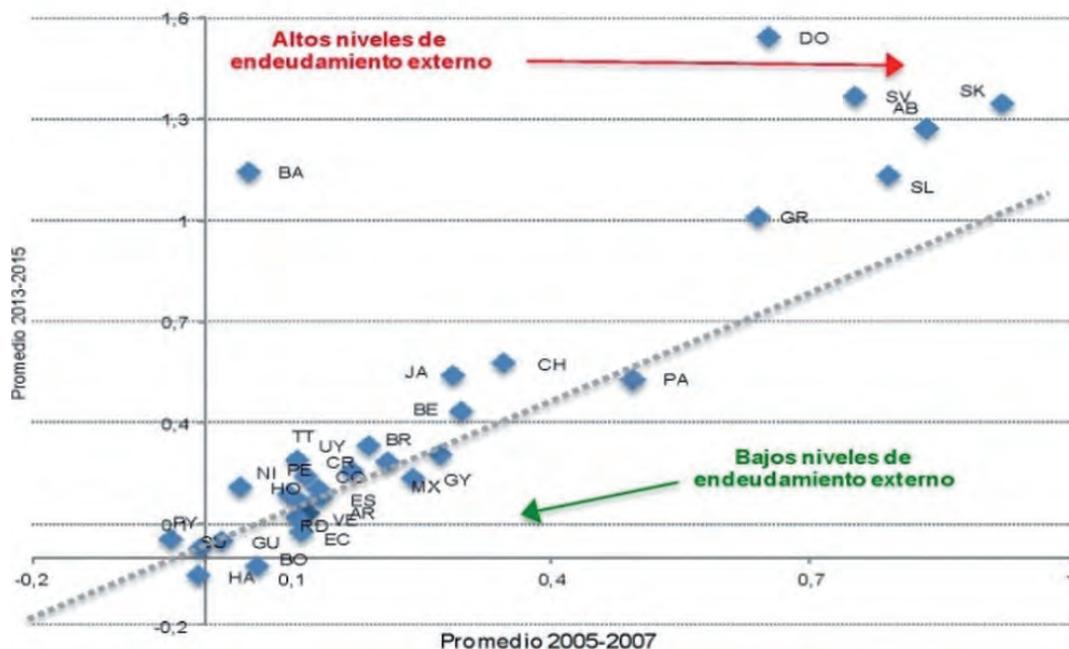
**Gráfico 5a: VULNERABILIDAD FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
2005-07 VS 2013-15**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Tanto en lo que se refiere a la vulnerabilidad real como a la financiera se aprecia cómo los países de cada subregión tienden a ubicarse en diferentes zonas. Los países de América del Sur exhiben, en su mayoría, niveles de vulnerabilidad más bajos que el resto de las subregiones. Existen, sin embargo, algunas diferencias al interior de estos países: mientras que Bolivia, Paraguay y Ecuador, normalmente clasificados dentro del grupo de los países no integrados financieramente a los mercados globales, registran un indicador muy bajo de vulnerabilidad financiera externa, Brasil, Chile y Uruguay, y en menor medida Colombia, usualmente considerados dentro del grupo de los países financieramente integrados, presentan niveles de apalancamiento mucho más elevados. En otras palabras, son los países más integrados a los mercados financieros internacionales los que presentan una mayor vulnerabilidad financiera externa.

**Gráfico 5b: VULNERABILIDAD FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
2005-07 VS 2013-15**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Estos matices hacia el interior de América del Sur también aparecen cuando se analiza la vulnerabilidad real. Mientras que Argentina, Brasil y Uruguay (y en menor medida Colombia) poseen un sector manufacturero que reduce el peso de las exportaciones de bienes primarios en las exportaciones totales, Chile, Perú, Ecuador, Paraguay, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela tienen la canasta exportadora mucho más concentrada en la explotación de recursos naturales: el cobre (Chile y Perú), el petróleo (en los casos de Ecuador y Venezuela), el gas (en el Estado Plurinacional de Bolivia) y la soja (en Paraguay). Esto los vuelve comparativamente más vulnerables a las fluctuaciones de los términos de intercambio con respecto a los demás países de América del Sur.

Las economías de América Central también presentan matices desde el punto de vista de su vulnerabilidad real. Un grupo de ellas se ubica en un espacio de proximidad con las economías más diversificadas de América del Sur. Son los casos de Costa Rica, Nicaragua y Guatemala, que debido a la existencia de algún recurso natural (bananas y frutas tropicales en Costa Rica, café y oro en Nicaragua y café, azúcar, bananas y oro en Guatemala) han logrado equilibrar su generación de divisas entre productos primarios y remesas y/o turismo (factores más ligados

al ciclo de Estados Unidos). Honduras, Panamá y República Dominicana, por su parte, se encuentran mucho más expuestos al ciclo de Estados Unidos, lo que supone, desde la perspectiva adoptada aquí, una mayor vulnerabilidad externa real. En materia financiera, salvo Panamá, el resto de los países de América Central exhibe niveles parecidos a los de los países integrados financieramente de América del Sur.

El caso de México se ubica en un lugar intermedio en cada una de las dimensiones analizadas. En términos de su vulnerabilidad real, la combinación de remesas, viajes y, fundamentalmente, exportaciones de manufacturas a Estados Unidos vuelve particularmente vulnerable su generación de divisas al ciclo económico de ese país. Sin embargo, el hecho de que parte de sus exportaciones sea de bienes primarios (petróleo) le permite cierta diversificación comercial. En cuanto al frente financiero, la situación parece asemejarse a la de Brasil; es decir, un país muy integrado a los mercados financieros internacionales y por tanto susceptibles a una reversión de los flujos internacionales de capital (sobre todo de corto plazo).

Los países del Caribe exhiben niveles de vulnerabilidad sustancialmente más altos que el resto de las subregiones. Esto se manifiesta no solo en el alto grado de vulnerabilidad real, explicado fundamentalmente por la elevada exposición al ciclo económico de Estados Unidos (remesas y turismo), sino también por los importantes ratios de endeudamiento externo, que redundan en una muy elevada vulnerabilidad financiera.

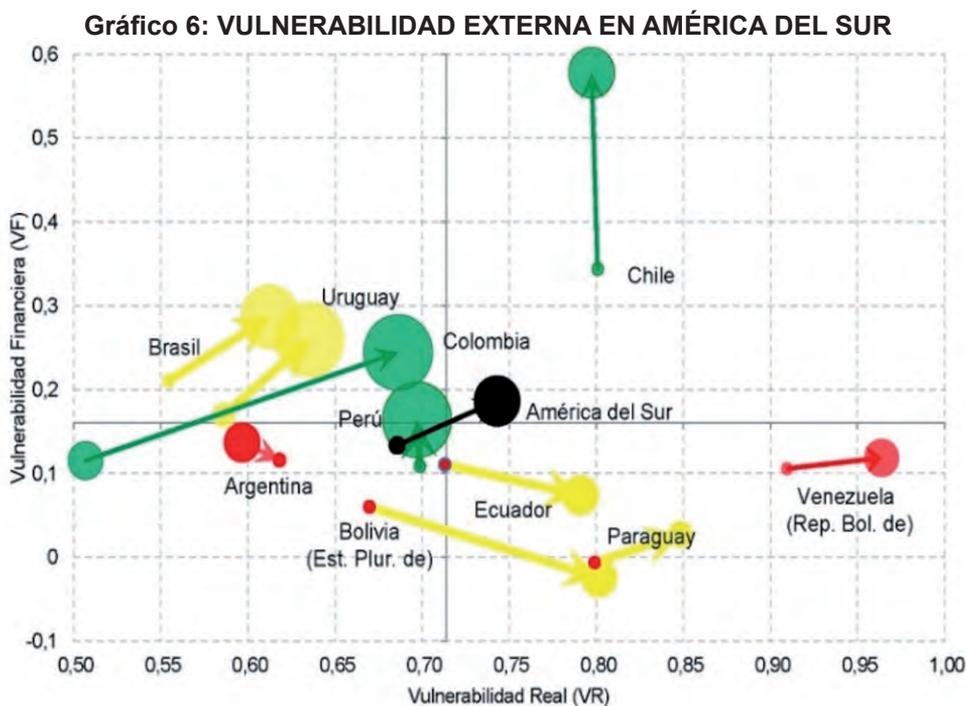
Dentro del Caribe se observan, sin embargo, algunas excepciones. Los casos de Belice, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago exhiben niveles de vulnerabilidad real más bajos, debido a que explotan algún recurso natural (petróleo en Trinidad y Tobago y Belice, oro en Guyana y óxido de aluminio en Surinam), lo cual les permite diversificar relativamente su canasta exportadora hacia actividades menos expuestas al crecimiento de Estados Unidos, asemejándolos en cierta medida a las economías especializadas en la exportación de materias primas de América del Sur. Estas particularidades (estructurales) permiten que en algunos casos los resultados de la cuenta corriente sean menos negativos que en los otros países del Caribe. Como consecuencia de este mejor desempeño en la cuenta corriente, estos países han alcanzado niveles de endeudamiento más bajos que los demás países de la subregión, ubicándolos en una situación intermedia entre las economías del Caribe y los países de América del Sur.

A. La vulnerabilidad externa antes y después de la crisis de 2008-2009

El análisis dinámico de los indicadores de vulnerabilidad externa real y financiera puede combinarse con el de dos variables coyunturales que reflejan el margen

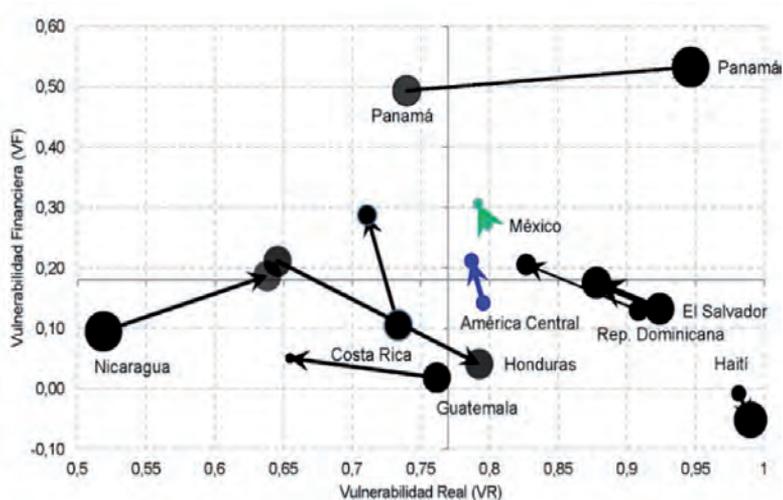
de maniobra contracíclico de cada economía: el resultado de la cuenta corriente, como medida de la necesidad de financiamiento externo, y la prima de riesgo país (computada a partir del EMBI - *Emerging Markets Bonds Index*, para los países en que está disponible), como medida del grado de acceso a los mercados de crédito internacional.

Estas cuatro dimensiones —los indicadores de vulnerabilidad externa (real y financiera) referidos en el acápite anterior más el saldo en cuenta corriente y la prima de riesgo país— son representadas conjuntamente para comparar los períodos 2005-2007 y 2013-2015 en los siguientes gráficos. En ellos, el eje horizontal computa la vulnerabilidad externa real, el eje vertical la vulnerabilidad externa financiera, el tamaño de cada punto refleja la magnitud del déficit de cuenta corriente (cuanto más grande el punto, mayor el déficit en cuenta corriente) y el color representa el nivel de la prima de riesgo país en cada caso (verde cuando el EMBI se ubica por debajo de los 200 puntos básicos, amarillo entre los 200 y 500 puntos básicos y rojo por encima de 500 puntos básicos). Cada gráfico está dividido en cuatro cuadrantes delimitados por las medianas de los valores correspondientes a cada indicador de vulnerabilidad (real o financiera, según corresponda). Para cada subregión definimos en azul el promedio de los indicadores de vulnerabilidad externa real y financiera, a fin de obtener un punto de referencia o “promedio” de la situación a nivel subregional.



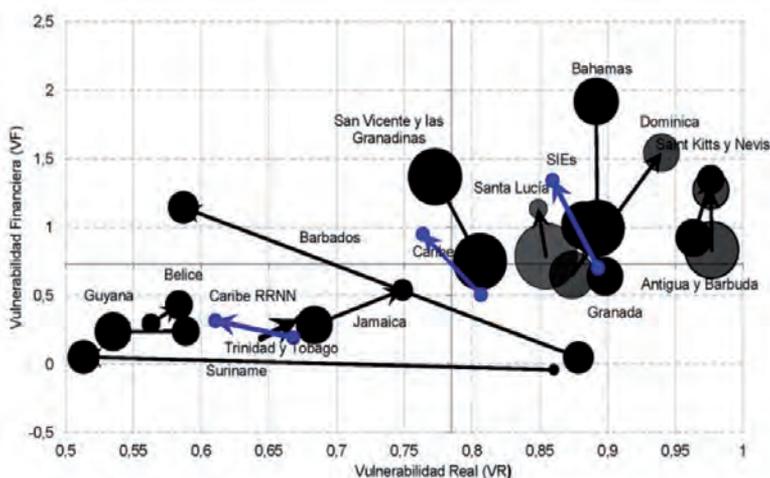
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

**Gráfico 7: VULNERABILIDAD EXTERNA EN AMÉRICA DEL SUR
PROMEDIO 2005-07 CONTRA 2013-15**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

**Gráfico 8: VULNERABILIDAD EXTERNA EN EL CARIBE
PROMEDIO 2005-2007 CONTRA 2013-15**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

De los gráficos se advierte, en general, una mayor vulnerabilidad externa en el segundo período (2013-2015) que en el primero (2005-2007). Tanto en América del Sur como en América Central la vulnerabilidad externa aumenta, aunque en el primer caso este incremento está más explicado por la dimensión real y en el segundo por la financiera. En el Caribe, en cambio, se observa una leve caída de la vulnerabilidad real pero un aumento significativo de la vulnerabilidad financiera. Hacia dentro de esta última subregión podemos dividir a los países entre economías muy pequeñas en lo territorial (*Small Island Economies*, SIEs) y

países más extensos con recursos naturales. Tomando esta taxonomía al interior del Caribe, se observa que si bien en ambos casos la vulnerabilidad real disminuyó y la vulnerabilidad financiera aumentó, este último incremento fue más grande en las SIEs, donde a su vez los niveles de endeudamiento son sustancialmente mayores.

Dentro de las subregiones, observamos que en América del Sur (incluyendo el Brasil) en siete de los diez países subió la vulnerabilidad real —lo que implica que en general no se ha revertido, o que se ha profundizado la concentración de los países de la región en la exportación de materias primas— y también en ocho casos aumentó la vulnerabilidad financiera —lo que implica que, pese al incremento de reservas internacionales, en general ha aumentado la exposición a una interrupción repentina (*sudden stop*) en las fuentes de financiamiento externo. En cinco de las diez economías aumentaron las dos fuentes de vulnerabilidad externa y en ningún caso se observó una mejora conjunta en las dos dimensiones. Paralelamente, los saldos de cuenta corriente se deterioraron en todos los casos, aunque en comparación con el resto de la región los países de América del Sur presentan los saldos menos negativos de toda América Latina y el Caribe, lo que implica que los niveles de endeudamiento acumulados en estos países tendieran a ser, también, relativamente más bajos. Prácticamente todos los países de la subregión han mantenido su acceso al crédito en el período considerado (Argentina y Venezuela constituyeron, hasta 2015, la excepción), incluyendo los países con mayores déficits en cuenta corriente. Sin embargo, en términos generales, las raíces estructurales de la vulnerabilidad externa de los países de América del Sur han tendido a acentuarse luego de la crisis *subprime*.

En el caso de los países de América Central y México, la vulnerabilidad financiera aumentó en ocho de los nueve países considerados, entre ellos México, en tanto la vulnerabilidad real aumentó en tres casos. Solo en dos de estos nueve países se advierte un deterioro simultáneo de la vulnerabilidad externa en los planos financiero y real. Sin embargo, como en América del Sur, en ningún caso se produjo una mejora simultánea en las dos dimensiones. En cuanto a los resultados de la cuenta corriente, si bien en los últimos años esta subregión ha registrado una importante mejora (salvo Panamá y Haití, el resto de los países han reducido notablemente sus déficits) la situación sigue siendo persistentemente deficitaria. En suma, los países de América Central y México aumentaron su vulnerabilidad externa en 2013-2015 con respecto a 2005-2007, sobre todo en el frente financiero, en un marco de elevados déficits en cuenta corriente.

Finalmente, en los países del Caribe la vulnerabilidad financiera, que parte de los niveles más elevados de toda la región, aumentó en los trece casos considerados.

En seis de esos casos, aumentó también la vulnerabilidad real. Con respecto a los saldos de la cuenta corriente, coexisten situaciones de mejora con otras de deterioro en el período analizado, aunque partiendo en la mayoría de los casos de resultados deficitarios muy abultados. La magnitud y persistencia de esos déficits explica y retroalimenta los elevados ratios de endeudamiento indicados, profundizando la fragilidad macroeconómica-financiera de varios países del Caribe, especialmente entre las SIEs.

V. Reflexiones finales

En distinto grado, los países de la región exhiben, en general, una mayor vulnerabilidad externa que en el período inmediatamente anterior a la crisis *subprime*. Esta mayor vulnerabilidad se manifiesta, a pesar del aumento en el *stock* de reservas internacionales en varios países de la región, tanto en el frente real como en el financiero. Mientras 13 de los 32 países de la región han aumentado su vulnerabilidad en ambas dimensiones, ninguna economía logró mejorar simultáneamente en los dos frentes. Esta situación fue acompañada por un deterioro generalizado de los resultados de cuenta corriente. Los pocos casos en donde se registraron mejoras (en el Caribe) se produjeron en contextos de déficits de cuenta corriente muy elevados, de difícil sostenibilidad. El hecho de que la mayoría de los países de la región haya mantenido su acceso al crédito internacional (en un contexto internacional signado por la política monetaria expansiva, primero de la *Fed* y luego del Banco Central Europeo) y que la inversión extranjera directa haya continuado fluyendo hacia varios de los países de la región explica por qué esta situación de creciente vulnerabilidad no se tradujo (cuando menos hasta 2015) en mayores tensiones en los balances de pagos.

A excepción de buena parte de las economías del Caribe (donde, como se ha mencionado, la vulnerabilidad externa resulta mayor) la situación descrita dista de revestir la fragilidad que caracterizó a la región en las décadas de los ochenta o noventa. En comparación con ese período, el aumento del *stock* de reservas internacionales en varios países de la región (en particular en América del Sur) y la prevalencia de regímenes cambiarios más flexibles confieren un mayor margen de maniobra macroeconómico. Aun así, el contexto prevaleciente, de mayor y (en varios casos) creciente vulnerabilidad externa, como se describió en el acápite anterior, tenderá a dificultar la posibilidad de aumentar las fuentes internas del crecimiento, que pueden resultar vitales ante la retracción de la demanda agregada global²⁰. Como consecuencia de ello, parece inexorable bajo las actuales “reglas del juego” la convergencia hacia una “nueva normalidad”, o

²⁰ El ritmo de crecimiento del comercio internacional sigue estancado en niveles inferiores a los registrados antes de la crisis *subprime* (CEPAL, 2015a; 2016).

una “nueva mediocridad” (*new mediocre*) caracterizada por un ritmo más bajo de crecimiento y un margen de maniobra limitado para la implementación de políticas contracíclicas que impulsen el crecimiento a partir de estímulos a la demanda interna.

La información presentada sugiere que los países de la región no lograron avanzar en un proceso de cambio estructural que les permitiera diversificar sus exportaciones, a fin de reducir su exposición a las fluctuaciones de los precios internacionales, en particular en el caso de los países de América del Sur (CEPAL, 2012). Tampoco se produjeron modificaciones significativas en materia de inserción financiera internacional, y lo que ello implica para la autonomía en el ejercicio de la política macroeconómica (Ocampo y otros, 2008; Rey, 2013). En otras palabras, no se han producido cambios significativos en los “determinantes estructurales” de la vulnerabilidad externa. Más allá de algunos avances en el campo de la política macroprudencial, y de la adopción cada vez más generalizada de regímenes cambiarios flexibles, la región sigue exhibiendo una apertura prácticamente irrestricta a los flujos de capital transfronterizos, que se manifiesta en niveles relativamente altos de endeudamiento de corto plazo, en particular del sector privado (IMF, 2015), a lo que se añade el peso creciente, desde una perspectiva macro-financiera, del *stock* de inversión extranjera directa, que conlleva una carga estructural negativa sobre el balance de pagos, que no parece verse compensada por sus posibles efectos positivos en la esfera real de la economía, en términos de cambio estructural y transferencia tecnológica (véase CEPAL, 2015b). Esta dependencia persistente, y en algunos casos, creciente del financiamiento externo, y el elevado grado de apertura financiera internacional, exponen cada vez más a los países de América Latina y el Caribe a los vaivenes de los ciclos de liquidez internacional. Ello no solo dificulta la implementación de políticas contracíclicas sino que supone, como sugiere Chang (2011), una mayor injerencia de la visión imperante en los mercados financieros en las decisiones de política de los países de la región, que excede el ámbito estrictamente macro-financiero.

Ello amerita, a modo de cierre, una reflexión de orden político-institucional. Podría esbozarse, en tal sentido, que existe una relación de interdependencia recíproca entre, por un lado, las dificultades para instrumentar políticas y avanzar en las transformaciones institucionales necesarias para el cambio estructural y, por otro lado, la desregulación de los flujos transfronterizos de capital. En un contexto de libre movimiento internacional de capitales como el que prevalece actualmente en la región, el tipo de medidas que podrían contribuir a mejorar las perspectivas para el desarrollo —un aumento de la tributación a los sectores de altos ingresos en aras de aumentar el espacio fiscal y mejorar la progresividad impositiva, el financiamiento subsidiado a sectores considerados estratégicos, la inversión en

infraestructura de ciencia y tecnología, o el establecimiento de una política de salario mínimo, por citar algunos ejemplos concretos— puede en la práctica ser vista convencionalmente (i.e. desde el punto de vista de los mercados financieros) como una política “inapropiada”, que pone en cuestión la solvencia del Estado que pretende aplicarla, castigando el valor de sus títulos de deuda, con lo que ello implica desde el punto de vista del acceso al financiamiento del exterior. Es por esta razón —para evitar la interferencia ideológica en la viabilidad de determinadas políticas de desarrollo—, y no solo por cuestiones instrumentales asociadas, por ejemplo, a una mayor autonomía en el ejercicio de la política monetaria, que históricamente desde el keynesianismo se ha propiciado la regulación del flujo internacional de capitales (Crotty, 1983). La región no solo requiere una discusión más profunda acerca de su especialización productiva e inserción comercial sino también sobre su apertura financiera y el grado de financiarización prevalecientes.

Referencias bibliográficas

- ABELES, M. (2004). "Financially Destabilizing Aspects of Inward FDI: The Case of Argentina during the 1990s", presentado en el Seminario Internacional sobre "Desafíos para el Desarrollo en el Siglo XXI" (Challenges to Development in the 21st Century), Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas, San Paulo, Brasil, 6-7 de diciembre de 2004
- ABELES, M. y S. VALDECANTOS (2015). "Vulnerabilidad externa y crisis en América Latina", a ser presentado en Workshop on Macroeconomic Crises, RIDGE, Buenos Aires 17-18 diciembre
- AKIN, Ç. and M. A. KOSE (2008). "Changing nature of North–South linkages: Stylized facts and explanations", *Journal of Asian Economics*, 19(1), pp. 1-28
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2016). *Tiempo de decisiones. América Latina y el Caribe ante sus desafíos*, Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe, abril
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (2015). *85th Annual Report, Basel, Switzerland*
- CHAMBERS, R. (Ed.) (1989). *Vulnerability: How the Poor Cope*, Institute of Development Studies, Bulletin 20(2), May
- CHANG, H.-J. (2011). "Institutions and economic development: theory, policy and history", *Journal of Institutional Economics*, 7 (4), pp. 473-498
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, Trigésimo Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL, San Salvador, 27-31 de agosto de 2012
- (2015a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento* (LC/G.2645-P) Santiago de Chile
- (2015b). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2015* (LC/G.2641-P) Santiago de Chile
- (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, (LC/G.2660/Rev.1), trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, Ciudad de México, 23-27 de mayo de 2016
- CROTTY, J. (1983). "On Keynes and Capital Flight" (Review), *Journal of Economic Literature*, 21(1), pp. 59-65

EATWELL, J. and L. TAYLOR (2000). *Global Finance at Risk: the case for international regulation*, The New Press, New York, United States of America

FURTADO, C. (1968). *Formação econômica do Brasil*, 8.a edição, Companhia Editora Nacional

GOLDBERG, L. S. (2010). "Is the International Role of the Dollar Changing?", *Current Issues in Economics and Finance*, 16(1)

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2015). *Global Financial Stability Report - Vulnerabilities, Legacies, and Policy Challenges: Risks Rotating to Emerging Markets*, Washington, D.C., October

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2016). *Global Financial Stability Report—Potent Policies for a Successful Normalization*, Washington, D.C., April

KALTENBRUNNER, A. and J. P. PAINCEIRA (2014). "Developing countries' changing nature of financial integration and new forms of external vulnerability: the Brazilian experience", *Cambridge Journal of Economics*, 39 (5), pp. 1281–1306

KOO, R. C. (2009). *The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession*, John Wiley & Sons, Asia

OCAMPO, J. A. (2011). "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista de la CEPAL*, 104, pp. 7-35

OCAMPO, J. A., S. SPIEGEL, J. E. STIGLITZ, "Capital Market Liberalization and Development", in J.A OCAMPO, J.A. and J. STIGLITZ (Eds.) (2008) *Capital Market Liberalization and Development*, The initiative for Policy Dialogue Series, Oxford University Press, United States of America

PREBISCH, R. "Panorama general de los problemas de regulación monetaria y crediticia en el continente americano. A. América Latina" en BANCO DE MÉXICO (1946) *Memoria: primera reunión de técnicos sobre problemas de banca central del continente americano*, México, pp.25-26

REY, H. (2013). "Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence", Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Policy Symposium "Global Dimensions of Unconventional Monetary Policy", August 21-23, pp. 285-333

TITELMAN, D. y E. PÉREZ, "Macroeconomía para el desarrollo en América Latina y el Caribe: nuevas consideraciones sobre las políticas anticíclicas", en BÁRCENA,

A y A. PRADO (2015), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile

SAWYER, M. (2016). "The Economic and Monetary Union: Past and Present Failures and some Future Possibilities", *World Economic Review*, 6, pp. 31-43

VALDECANTOS, S., "Estructura productiva y vulnerabilidad externa: una síntesis estructuralista poskeynesiana", en BÁRCENA A., A. PRADO, M. ABELES (Eds.), *Estructura productiva y política macroeconómica: Enfoques heterodoxos desde América Latina*, Libros de la CEPAL N° 138 (LC/G.2653-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile

Apéndice

Cuadro A.1
Componentes de la vulnerabilidad externa real de los países de América Latina y el Caribe
(En porcentaje)

País	2005-2007			2013-2015		
	Exportaciones Primitarias	Export. industriales, viajes y remesas	Vulnerabilidad real	Exportaciones Primitarias	Export. industriales, viajes y remesas	Vulnerabilidad real
Antigua y Barbuda	1,5	63,8	63,8	0,9	65,1	65,1
Argentina	50,6	31,2	50,6	51,1	32,3	51,1
Bahamas	9,1	76,1	76,1	10,6	74,6	74,6
Barbados	8,8	62,5	62,5	21,1	60,3	60,3
Belize	37,9	48,8	48,8	40,1	39,7	40,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	61,1	30,1	61,1	77,9	16,2	77,9
Brasil	37,9	47,2	47,2	51,2	31,6	51,2
Chile	64,6	16,1	64,6	66,2	16,5	66,2
Colombia	44,9	43,6	44,9	61,7	25,4	61,7
Costa Rica	23,1	63,5	63,5	24,3	55,0	55,0
Dominica	9,9	68,5	68,5	5,0	68,5	68,5
Ecuador	66,7	26,8	66,7	76,4	19,4	76,4
El Salvador	6,3	75,7	75,7	12,0	73,6	73,6
Granada	8,0	70,5	70,5	10,0	69,7	69,7
Guatemala	21,9	69,9	69,9	32,0	59,6	59,6
Guyana	31,3	44,8	44,8	32,5	39,2	39,2
Haiti	1,7	91,5	91,5	0,7	95,2	95,2
Honduras	13,5	75,5	75,5	s/d	s/d	0,0
Jamaica	26,3	56,9	56,9	20,4	57,2	57,2
México	19,4	76,9	76,9	21,4	72,5	72,5
Nicaragua	44,0	44,3	44,3	51,7	30,8	51,7
Panamá	49,2	17,3	49,2	3,8	67,5	67,5
Paraguay	75,4	19,0	75,4	79,9	15,7	79,9
Perú	54,7	23,6	54,7	54,7	20,1	54,7
República Dominicana	8,1	80,8	80,8	12,4	70,6	70,6
Saint Kitts y Nevis	2,9	76,5	76,5	1,5	60,9	60,9
San Vicente y las Granadinas	14,3	59,3	59,3	16,7	59,4	59,4
Santa Lucía	12,7	74,8	74,8	14,8	74,1	74,1
Suriname	74,1	12,1	74,1	13,1	10,7	13,1
Trinidad y Tabago	61,2	33,8	61,2	48,9	23,9	48,9
Uruguay	44,2	31,2	44,2	53,8	33,1	53,8
Venezuela (República Bolivariana de)	78,8	7,9	78,8	90,9	3,0	90,9

Fuente.: Comisión para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Cuadro A.2
Componentes de la vulnerabilidad externa financiera de los países de América Latina y el Caribe

País	2005-2007				2012-2014			
	Deuda Externa	Inversión Extranjera Directa	Reservas	Vulnerabilidad financiera	Deuda Externa	Inversión Extranjera Directa	Reservas	Vulnerabilidad financiera
Antigua y Barbuda	20,2	91,0	7,6	103,7	23,9	93,2	11,4	102,8
Argentina	7,1	10,1	5,6	11,6	3,9	11,8	3,8	11,9
Bahamas	3,6	105,7	6,5	102,9	14,0	127,4	9,6	129,6
Barbados	22,9	22,3	17,4	27,8	31,4	66,9	16,1	76,2
Belize	46,2	34,6	4,6	76,2	38,1	38,0	13,8	55,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,2	12,6	6,8	5,9	0,1	15,4	19,5	-4,1
Brasil	15,1	10,6	4,7	21,1	18,1	23,4	11,5	30,0
Chile	7,3	33,8	8,3	32,8	16,7	54,7	14,7	56,7
Colombia	4,2	11,7	5,4	10,5	8,0	20,5	9,4	19,1
Costa Rica	2,3	15,1	6,9	10,5	6,6	30,7	10,7	26,6
Dominica	38,4	74,2	9,6	102,9	34,6	58,9	12,6	73,9
Ecuador	3,8	9,0	1,8	11,0	0,6	8,1	1,3	7,3
El Salvador	5,9	12,1	4,7	13,2	7,7	16,9	5,5	19,2
Granada	40,4	73,1	9,1	104,4	46,5	76,7	11,9	100,5
Guatemala	1,8	4,9	4,9	1,8	1,8	8,7	6,1	4,4
Guyana	29,6	32,3	8,2	53,7	24,4	31,9	14,9	38,2
Haiti	10,9	2,0	2,8	10,1	s/d	s/d	s/d	s/d
Honduras	0,3	13,5	9,4	4,4	1,7	26,1	7,5	20,3
Jamaica	26,7	36,1	9,9	52,9	35,7	35,5	8,9	53,6
México	15,5	16,8	5,0	27,3	22,2	18,4	8,3	32,3
Nicaragua	0,5	14,2	4,7	10,0	0,1	25,5	7,2	18,4
Panamá	18,5	35,7	4,2	49,9	19,7	42,9	3,9	58,7
Paraguay	0,0	4,6	5,3	-0,7	1,6	9,5	9,9	1,3
Perú	9,9	10,1	9,3	10,7	13,0	19,8	20,7	12,2
República Dominicana	3,7	12,2	2,9	13,0	4,8	20,4	3,3	21,8
Saint Kitts y Nevis	30,3	100,6	8,4	122,5	25,7	109,7	25,3	110,9
San Vicente y las Granadinas	19,6	144,7	13,5	150,8	26,3	140,4	19,8	145,3
Santa Lucía	23,0	51,2	4,8	69,3	23,8	53,9	6,9	65,1
Suriname	6,3	0,0	4,0	2,3	7,9	6,7	8,4	5,4
Trinidad y Tabago	3,9	36,5	17,6	22,7	4,4	36,1	25,5	22,6
Uruguay	15,2	10,6	8,4	17,3	18,8	29,2	23,0	25,0
Venezuela (República Bolivariana de)	5,8	11,2	6,6	10,4	7,7	9,6	1,6	15,7

Fuente: Comisión para América Latina y el Caribe, CEPAL.

América Latina en la transición geopolítica global

Atilio Alberto Borón*

* Director del Programa Latinoamericano de Educación a Distancia en Ciencias Sociales - PLED. Magister en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Harvard.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Javier Cossío Medinacelly.

Resumen

El siglo americano fue muy breve y las causas del derrumbe del viejo orden son muchas. Un aspecto a resaltar es que los imperios duran cada vez menos y el imperio americano no es una excepción. Incluso Trump, entre tantas locuras y aberraciones, tiene como eslogan: “*Hagamos América grande otra vez*”, por una razón muy simple, porque ya no lo es. Y son muchos los síntomas de debilitamiento.

Los enormes avances de China y también de India tienen mucho que ver con los hábitos de estudio. Y ahora nos encontramos en el armado de un nuevo tablero geopolítico internacional.

En nuestra América, tenemos la mayor reserva de petróleo del mundo, tenemos grandes reservas de gas y energía eléctrica y el 80% de reserva mundial de litio. ¡Atención Bolivia!, porque el litio está atrayendo el apetito del imperio. América Latina no es un problema exterior es un problema doméstico de Estados Unidos.

I. Introducción

En la transición geopolítica global, en cuyo marco se desenvuelven ciertos procesos económicos que son de nuestro interés, es necesario una rápida mirada sobre lo ocurrido en el sistema internacional.

El sistema cambió notablemente y en muy poco tiempo. Originariamente, cuando se habla de “un mundo desordenado”, se habla de aquella famosa paz de larga estabilidad de Westfalia que había durado casi tres siglos (1647-1945) pero que se derrumbó. Y eso dio lugar a innumerables conflictos, que culminaron con la Primera Guerra Mundial, aunque hay autores (Immanuel Wallerstein, por ejemplo) que indican que existió una sola guerra mundial que comenzó en 1914 y terminó en 1945, y a la salida de la guerra este sistema se transformó en un sistema bipolar. Antes era un sistema múltiple con varias naciones que ejercían su peso y contrapeso, pero a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial tenemos el auge del bipolarismo que dura hasta que se produce el derrumbe de la Unión Soviética. Eso dio lugar al efímero surgimiento de este unipolarismo en Estados Unidos que fue acompañado por todo un torrente de producciones teóricas que pretendían demostrar que el Siglo XXI iba a ser el siglo americano, el siglo donde Estados Unidos no tendría rivales. Surgieron muchas teorizaciones, realmente muy apresuradas, muy ilusorias sobre el siglo americano. En realidad el siglo americano fue muy breve y cierra su curso en el 2001. Convencionalmente el derrumbe, el ataque a las Torres Gemelas, en el fondo marca el fin de ese siglo americano que duró menos de 10 años. Un componente del siglo americano era el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Por eso, para nosotros los latinoamericanos, es muy importante tener en cuenta ese detalle.

Las causas del derrumbe del viejo orden son muchas. Una muy importante es el tema de la declinante longevidad de los imperios. Los imperios duran cada vez menos y el imperio americano no es una excepción. Este es un tema que en América Latina hace mucho tiempo venimos examinando y siempre que hablábamos de que el imperio americano estaba en problemas y había iniciado una fase de declinación larga, lenta, pero declinación inexorable al fin, se nos decía que esto no era así. En todo caso, hoy es una evidencia inculcable y también se comprueba esto otro: que las transiciones de un sistema a otro siempre son turbulentas y que los imperios en retirada responden con violencia ante la insurgencia de los pueblos, con mucha violencia, mucho más que en la fase de la conquista, como lo demuestran muchos ejemplos.

II. Síntomas del debilitamiento internacional de EE.UU. y de un nuevo orden multipolar emergente

Para que vean que esta tesis de la decadencia norteamericana no era una ilusión de latinoamericanos, la revista *Foreign Policy* hace tiempo viene estudiando la posición de Estados Unidos en diferentes temas (biotecnología, cuestión espacial, informática, etcétera) y graficando la situación de EE.UU. en un tablero que demuestra las cinco posiciones en las cuales puede encontrarse o se podría encontrar el imperio americano (Diagrama 1).

Diagrama 1: LA DECADENCIA DEL IMPERIO NORTEAMERICANO



Fuente: Foreign Policy

La número 5 “USA, USA!” representa lo que grita la fanática estadounidense en los juegos olímpicos cuando alienta a los participantes de Estados Unidos. En la posición 4, comienza a verse que hay una declinación, pero se dice que se va a estar bien. En la posición 3, se recomienda mantener la calma y seguir adelante, pero en la posición dos, que es donde la revista ubica la situación del imperio americano, indica que ser una superpotencia fue lindo mientras duró. Ellos plantean esa visión, acercándose peligrosamente al punto uno, donde dicen, textualmente, “*estamos totalmente jodidos, comiencen a aprender mandarín*”. Es interesante ver que esto no es obra de un latinoamericano, son ellos mismos – una revista del *establishment* diplomático norteamericano- quienes se dan cuenta de que la hora del imperio ha pasado. Incluso Trump, entre tantas locuras y aberraciones, tiene como eslogan: “*Hagamos América grande otra vez*”.

Vamos a ver por qué Estados Unidos es un imperio en decadencia. Tengo un listado muy largo de los síntomas del debilitamiento y de su incapacidad para enfrentar ciertos desafíos, mientras que en el pasado lo hubiera resuelto en muy poco tiempo (hubiese mandado tropas o apelado a otras formas de violencia imperial).

Por ejemplo, que se cierre la base norteamericana en Manta (Ecuador), que se otorgue asilo a Julian Assange en la Embajada de Ecuador en Londres, hubiese

significado hace veinte años atrás, un golpe de Estado inmediato en contra del gobierno de Ecuador y se hubiese expulsado a Assange de la embajada ecuatoriana en Londres; sin embargo esto hoy no lo puede hacer. Tampoco puede impedir que China ejerza un creciente protagonismo en América Latina, que esté planeando y empezando a construir un canal bioceánico en Nicaragua. O fenómenos fuera de América Latina, como el hecho de que Putin recupere Crimea y la integre a Rusia y que Estados Unidos no pueda hacer más nada que algunas protestas, aplicar sanciones económicas, mientras que en el pasado hubiera mandado las tropas de la OTAN para represaliar a Rusia. Sin embargo, no lo puede hacer. O el caso en Bolivia, cuando el Presidente de este país expulsó al diplomático norteamericano, a un embajador, a la DEA¹, a USAID² y lo hizo sin tener que enfrentar gravísimas represalias.

De manera tal que son muchos los síntomas de debilitamiento. Y aparece el actor más importante sobre el que tenemos que fijar la atención ahora, como es la reaparición de China, que fue la gran sorpresa (Ilustración 1).

Ilustración 1



Los académicos americanos esperaban que China reapareciera con fuerza internacional para 2030, y lo hizo treinta años antes, los tomó de sorpresa. La caricatura anterior es muy ilustrativa, es de una revista americana. Representa lo que fue la dominación extranjera de China. Está atrás el chino desesperado viendo cómo se reparten su país la reina Victoria, el káiser alemán, el zar ruso, la república francesa y el emperador japonés. Todos pensaban que eso iba a durar para siempre y que este país, China, siempre iba a estar así. A China la postraron con la guerra del opio. Por eso, tengamos en cuenta el tema del narcotráfico en

1 Administración para el Control de Drogas, por sus siglas en inglés.

2 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, por sus siglas en inglés.

América Latina y aprendamos, porque la manera cómo derrumbaron a China al promediar el Siglo XIX fue con la guerra del opio, organizada, orquestada por Gran Bretaña, con el apoyo de las potencias occidentales. Hoy quien organiza este proceso es Estados Unidos. Pero bien, aquella era la vieja China sometida a la depredación colonial.

La nueva China aparece en esta caricatura norteamericana (Ilustración 2). Se ve al águila norteamericana y al dragón chino, donde el águila, pequeña y esmirriada, le pregunta al dragón si no ha ganado peso recientemente.

Ilustración 2



Es interesante cómo el humor refleja mucho el clima político de nuestra sociedad. China regresó con la fuerza arrolladora en la economía y por supuesto, en la política internacional; se la esperaba en 2030. Los enormes avances de China y también de India tienen mucho que ver con los hábitos de estudio (Ilustración 3).

Ilustración 3



Se observa al muchacho chino estudiando matemática, al indio estudiando ciencia y al norteamericano escuchando música con un *smartphone* y con un globo de chicle, sin estudiar nada. China se transforma en el taller industrial del mundo, a partir de un enorme esfuerzo hecho en este sentido. De más de seis millones de

ingenieros que se graduaron a nivel mundial en los últimos años, la mitad casi proceden de China e India y solo 8% de Estados Unidos. El esfuerzo que hicieron aquellos dos países fue gigantesco, que por supuesto tuvo sus consecuencias: el armado de un nuevo tablero geopolítico internacional.

El profesor Zbigniew Brzezinski es el gran intelectual del imperio; los que quieran saber cómo se va a mover Estados Unidos en los próximos años, lean a Brzezinski, aún más que Henry Kissinger. Brzezinski, el año 1997 no creía en la ilusión del nuevo siglo americano. Decía que era una chiquilina y había que pensar más seriamente, porque había un peligro, el cual era que China, Rusia y eventualmente Irán lograrían establecer un acuerdo en el terreno internacional. Aun así, él decía, este acuerdo es muy poco probable porque las rivalidades que había entre China, Rusia e Irán, el fundamentalismo chiita de los iraníes, la confusión religiosa de los chinos y la idea de la Iglesia ortodoxa rusa, hacía muy difícil que se puedan establecer alianzas operativas, subordinando los intereses económicos. Finalmente se armó esta gran alianza, primero entre Rusia y China, a la cual se sumó Irán, más recientemente se sumó la India y se está incorporando Turquía. O sea, este es el peor escenario posible para los Estados Unidos que después dio lugar a la Unión Económica Euroasiática con lo cual se arma un tablero mundial enormemente complejo para los Estados Unidos (Diagrama 2).

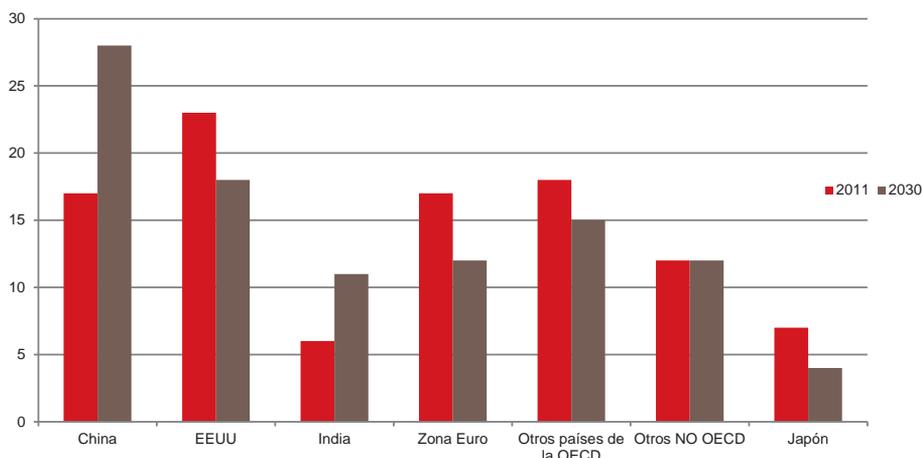
Diagrama 2: LA GRAN ALIANZA



Fuente: Organización de Cooperación de Shanghái

En las proyecciones para el año 2030 de la economía mundial, se encuentra China, Estados Unidos, India y Zona Euro. China, que en 2011 representaba el 17% del producto bruto mundial va a pasar a tener el 28% en 2030; mientras que Estados Unidos baja de 23% a 18% y la India sube del 6% al 11%. Si suman a las dos, China más India, resulta que el 39% del producto bruto mundial va a estar en manos de esos dos gigantes asiáticos (Gráfico 1). Esto es un cambio en las placas tectónicas de la economía y también de la política mundial, de la diplomacia.

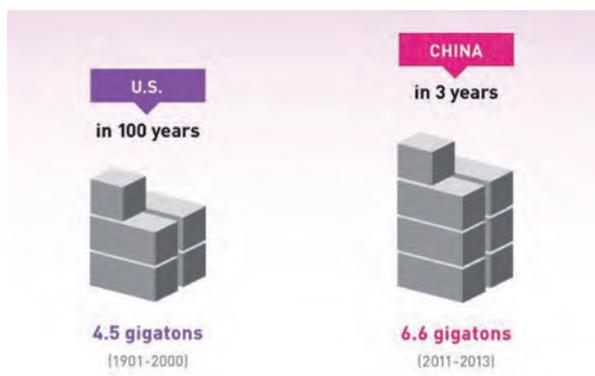
**Gráfico 1: PIB MUNDIAL
(En porcentaje)**



Fuente: Proyecciones mundiales

Un cambio como hace mucho tiempo no se veía. Y para dar una idea de cuánto se habla de China y su avance fenomenal, hay que fijarse en estos datos. China usó más cemento en los años 2012, 2013 y 2014 que lo que Estados Unidos usó en todo el Siglo XX. Eso da idea de la magnitud absolutamente fenomenal de lo que es el crecimiento económico de China. En el Siglo XX, Estados Unidos construyó su red de carreteras, de puentes, de aeropuertos, de puertos, de grandes edificios, de grandes ciudades, pero en 3 años los chinos utilizaron más cemento que EE.UU. en 100 años. Es un dato absolutamente fundamental entender esta situación (Diagrama 3).

Diagrama 3: CHINA USÓ MÁS CEMENTO EN TRES AÑOS QUE ESTADOS UNIDOS EN TODO EL SIGLO XX



Fuente: United States Geological Survey - USGS

Entonces, ¿qué pasa con la China y con la India? Acá hay un estudio hecho en Estados Unidos acerca de cuántos recursos naturales va a necesitar cada niño

o cada niña que nazca en EE.UU. Aproximadamente 2 a 3 millones de libras en metales, minerales y combustible. Concretamente, 72.499 galones de petróleo que equivale más o menos a 275.000 litros de gasolina nafta o como se llame, una enorme cantidad (Ilustración 4).



Antes no había problema con la disponibilidad de recursos naturales, porque las personas de la ilustración, en una procesión ritual en la India, usaban recursos en muy bajo nivel. Hoy en día, más de la mitad de la población en la India no tiene agua potable, ni servicios de alcantarillado en su domicilio (Ilustración 5). Por lo tanto, los ríos y lagunas son la fuente fundamental para resolver este tipo de necesidades. Entonces la mayoría de la población no consume cañerías, ni cemento, ni cobre, etc., y tampoco tiene electricidad.

Ilustración 5



En la India, un día típico de viaje en tren (Ilustración 6), no es una huelga del día anterior, ni absolutamente nada. Es la forma como salen los trenes de Mumbai. La foto no es mía desgraciadamente, pero es una que refleja exactamente lo que vi.

Ilustración 6



Entonces, ¿cuál es el problema de los recursos naturales? Bueno, que de repente pueden creer que pueden aceptar el modelo de vida norteamericano (Ilustración 7) con el cual la publicidad los bombardea a diario y en lugar de viajar como viajaban antes (Ilustración 6), vamos a viajar como se viaja en EE.UU., porque al fin y al cabo cuando uno va a la India lo que sorprende es la profunda penetración del aparato propagandístico norteamericano, proponiendo el modelo de vida norteamericano.

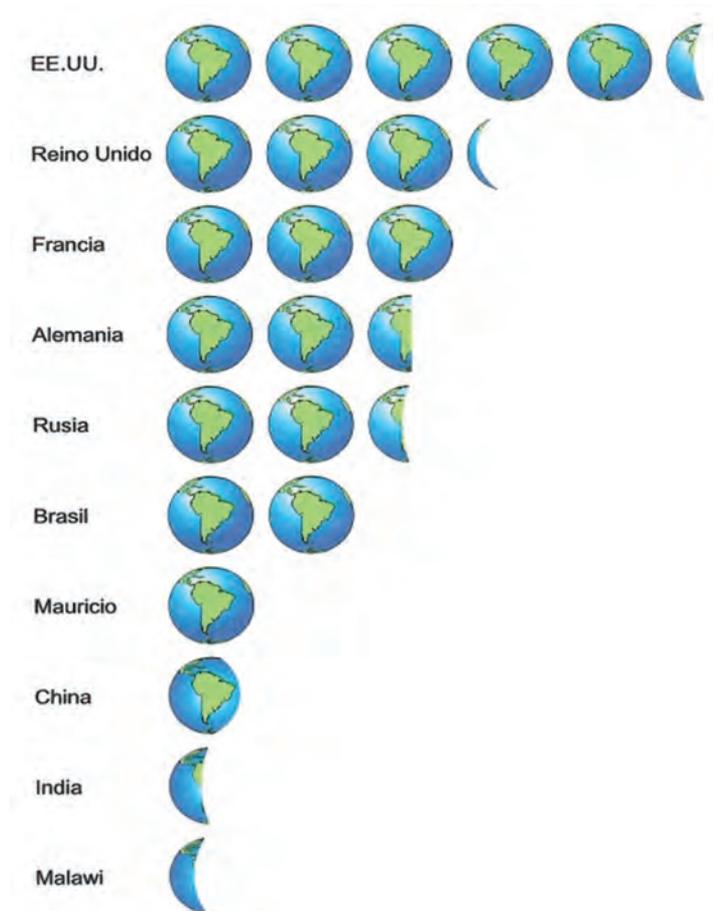
Ilustración 7



Pero, ¿es eso posible?, ¿alcanzan los recursos del planeta Tierra? Aquí está la respuesta. Para que ese patrón norteamericano de consumo alcance para los más de 7.000 millones de habitantes del mundo necesitamos 5 planetas y un tercio. O sea el modelo capitalista esta desahuciado, condenado, es irrecuperable no hay manera de salvarlo. Que se condene a una parte importante de la población mundial a seguir viviendo en la época de las cavernas. O sea, que los indios se sigan bañando en el río como se vio recién, viajando en tren como se vio recién, pero eso parece poco probable. Incluso si se tomara el patrón de consumo de otros países como Gran Bretaña y Europa, igual harían falta tres planetas. O

sea el patrón capitalista de consumo es absolutamente irracional y por lo tanto insostenible y ¿cómo se lo sostiene? Con esto (Diagrama 4):

Diagrama 4: NÚMERO DE PLANETAS REQUERIDOS HOY PARA SOSTENER EL MUNDO SI EXTRAPOLAMOS EL CONSUMO DE CADA PAÍS AL RESTO DEL MUNDO



Fuente: *New Economics Foundation*

La militarización de la política exterior de EE.UU., que dispone de alrededor del 50% del gasto militar mundial, es por algo, es para asegurarse de esos recursos fundamentales para mantener un patrón de vida que es insostenible (Ilustración 8).

Ilustración 8



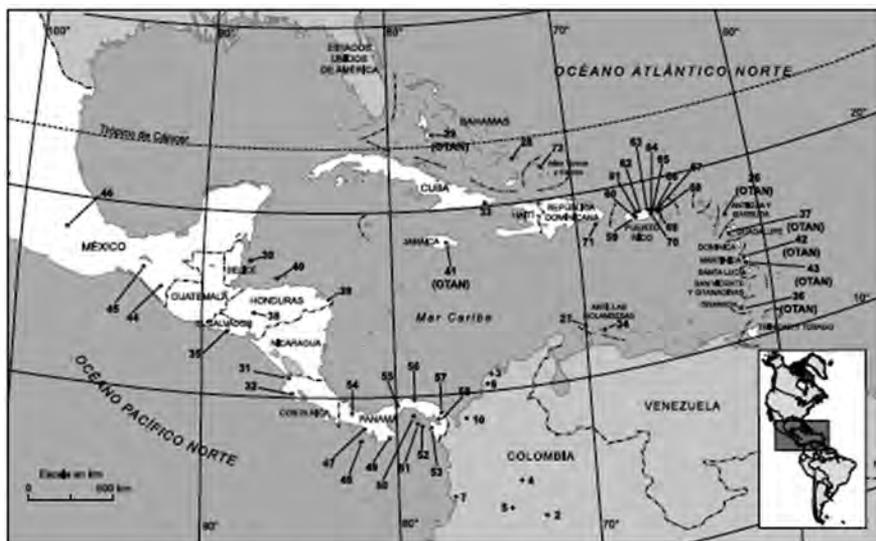
Acá hay unos mapas de bases militares norteamericanas en América del Sur (puntos negros) (Diagrama 5).

Diagrama 5



También hay bases militares para Centroamérica y el Caribe, zona erizada de bases militares. Por acá (Diagrama 6) en el norte de Venezuela, sale el petróleo de este país y se va a Houston, también vigilado por EE.UU. La idea es garantizar el acceso de esos recursos naturales en esta región. América Latina es la región más importante en cuanto a recursos naturales del planeta.

Diagrama 6



III. Conclusiones

Se tiene a Estados Unidos como el mayor consumidor mundial de recursos naturales, aunque China le sigue los pasos. En nuestra América, tenemos la mayor reserva de petróleo del mundo en Venezuela, que desplazó a Arabia Saudita. Ese petróleo venezolano está a tres días y medio de navegación de los Estados Unidos. El de Arabia Saudita demora entre cuarenta a cuarenta y cinco días en llegar. Tenemos grandes reservas de gas y energía eléctrica, entre 40 y 45% de agua dulce del planeta, con apenas 7% de la población mundial, con 50% de la biodiversidad del planeta, 80% de reserva mundial de litio; ¡atención Bolivia!, porque el litio está atrayendo el apetito del imperio; tenemos también unos enormes excedentes alimentarios y es el pulmón del planeta. Para Estados Unidos los temas de América Latina no son temas de política exterior sino cuestiones domésticas. Esto lo dijo Brzezinski, cuando presentó su libro en la Universidad de Columbia hace ya muchos años. Repito, América Latina no es un problema exterior es un problema doméstico de Estados Unidos.

Política macro para el desarrollo: ¿qué queda hoy de la ortodoxia y la heterodoxia?

Juan Carlos Moreno-Brid*

Stefanie Garry*

* Profesor, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Oficial de Asuntos Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), respectivamente.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Mauricio Mora Barrenechea.

Resumen

Durante los últimos años, después de la crisis financiera internacional detonada en 2008-09, varios países de América Latina han adoptado un enfoque ortodoxo a la política macroeconómica. Lo han hecho bajo la premisa de que es necesaria la austeridad para corregir los desalineamientos económicos. No obstante, la historia demuestra que las políticas de recuperación guiadas bajo tal enfoque jamás han alcanzado buenos resultados, tampoco han logrado reinsertar a las economías en cuestión en una senda de expansión sólida y estable. En ese sentido, nos parece urgente recuperar los elementos positivos, que son muchos, del enfoque heterodoxo. En particular urge que la política macroeconómica tome muy en cuenta que el crecimiento de la actividad productiva y la igualdad tienen una fuerte relación directa bidireccional; relación que se vuelve aún más intensa y crucial en las condiciones actuales de atonía del comercio mundial y de necesidad ineludible de colocar al mercado interno como motor fundamental del crecimiento. Cabe subrayar que, aun después del colapso del precio de los *commodities* en los mercados internacionales, el Estado Plurinacional (E.P.) de Bolivia ha continuado aplicando medidas heterodoxas en la conducción de sus políticas macro y sociales, con la prioridad de mantener la inversión y el dinamismo de la actividad a fin de abatir la desigualdad y la pobreza. Con ello, a nivel internacional, es la economía que más ha reducido la pobreza en los últimos diez años y a la vez una de las tres con mayor dinamismo en América Latina, entre otros logros destacados.

I. Introducción

En primer lugar, cabe identificar los supuestos claves de la perspectiva ortodoxa en la política macroeconómica. Ésta considera que una baja inflación y un bajo, casi nulo, déficit fiscal en el marco de una amplia apertura comercial y financiera y el retraimiento del Estado de la esfera productiva son condiciones necesarias y suficientes para el desarrollo y la estabilidad de largo plazo. Más aún, considera que el manejo de la demanda agregada no afecta el crecimiento de largo plazo. Acepta que se adopten políticas de demanda como medidas contracíclicas pero cree firmemente que su influencia es nula sobre el crecimiento de largo plazo, porque este está dado por las características de la oferta de factores y su productividad, aspectos que son exógenos a la evolución de la demanda. Adicionalmente el enfoque reconoce que el juego de las fuerzas del mercado y la competencia genera tanto ganadores como perdedores, y que la política social es la que debe orientarse a compensar parcialmente estas diferencias con la prioridad de abatir la pobreza. Estima que en esta dinámica, la desigualdad es tan solo un resultado incidental, prácticamente irrelevante en los resultados de eficiencia y eficacia. Esta fue la visión que marcó la política macro de América Latina en los años inmediatos a la crisis de la deuda detonada en 1982.

En contraste, el Neoestructuralismo identifica fallos enormes de la agenda ortodoxa y procura corregirlos. En particular, subraya que se centró en aplicar reformas para bajar el déficit fiscal y la inflación, pero éstas distaron de lograr lo más importante que se buscaba. Con tales reformas no se hizo más viable ni más estable el crecimiento económico. Tampoco se impulsó un cambio estructural con mayores encadenamientos productivos, ni fue más proclive a aprovechar efectos keynesianos por la reorientación de la oferta a satisfacer segmentos dinámicos de la demanda mundial. Así, ni se redujo la dominancia o restricción de la balanza de pagos sobre el crecimiento de largo plazo de la actividad productiva, ni se fortaleció la generación de empleo. En este sentido, es importante señalar que se busca el crecimiento económico, no por sí mismo, sino como medio para generar suficientes empleos dignos. Reconoce que la bisagra fundamental entre el desempeño económico y el bienestar de la población es precisamente el empleo.

La ortodoxia es ajena a esa liga bidireccional sincrónica, y por demás relevante, entre la igualdad y el crecimiento. Como dice la CEPAL¹, hay que igualar para crecer y crecer para igualar, y dejar atrás la falsa idea de que primero hay que preocuparse por crecer, y luego, por buscar una distribución de los beneficios de tal crecimiento entre la población pobre. Asimismo, típicamente la perspectiva

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

ortodoxa de la macro en su preocupación por lo social, se circunscribe a poner énfasis en abatir la pobreza, y ve a las transferencias focalizadas condicionadas como instrumento preferido desde años atrás. Este empeño ignora toda concepción de derechos humanos en la conducción e instrumentación de las políticas económicas. En esta visión la pobreza es un problema individual y no necesariamente sistémico. Es decir, si el pobre se califica dejará de ser pobre. En el ámbito financiero, este enfoque -hasta al menos 2009- presupone que el libre juego de fuerzas de mercado conduce a posiciones de equilibrio en los 'acervo-flujos financieros'. Así se considera que la dinámica auto-reguladora, en el contexto de políticas fiscales austeras, evitaría las crisis. No obstante, la historia reciente va brutalmente en contra de tales interpretaciones.

Otro punto importante del neoestructuralismo es que parte de una metodología que se aplica sin presuponer recetarios de políticas económicas universalmente válidas para todos. Es una metodología *ad hoc* porque los problemas del desarrollo son *ad hoc*. No es lo mismo analizar los problemas en Brasil, por ejemplo hoy en día, que hace diez años. Es una metodología basada en la realidad histórica, política, geográfica y estructural de cada economía. Por otra parte, se enfatiza como un punto central la relación entre economías como centro-periferia y dominancia de la balanza de pagos. Considera que existe una relación fuerte entre la distribución, demanda, acumulación, estructura productiva y crecimiento. Cada una de estas variables no trabajan por si solas dentro la economía, sino todo está ligado; atender a una significa atender a todas.

La demanda agregada, en contraposición con las creencias de la ortodoxia, tanto en su nivel como en su volatilidad, es determinante de la pauta de crecimiento económico, no solo de corto plazo sino también de largo plazo. A través de su impacto en la capacidad utilizada y en la composición del gasto -junto con el efecto del tipo de cambio real- incide en la formación bruta de capital fijo en los sectores de transables y de no transables con lo que impacta el acervo de capital, el crecimiento potencial de la productividad y de la actividad. Finalmente, desde la perspectiva heterodoxa el Estado, con respecto a las fuerzas del mercado, es responsable de impulsar el cambio estructural requerido para crecer con igualdad. En ello sus instrumentos incluyen, además de las políticas fiscal y monetaria, la política industrial y la política de ingresos. Punto fundamental es que el Estado debe tener entre sus preocupaciones, la distribución funcional del ingreso, más aún en la época actual en que los sindicatos han sido dramáticamente debilitados.

II. Desempeño económico y social de América Latina

Analizando el desempeño económico de la región en los últimos años, entre los puntos positivos se puede observar que la inflación, en general, bajó sustancialmente, el déficit fiscal se redujo, y la pobreza reflejó un importante descenso (Cuadro 1). En cuanto a la desigualdad, el Índice de Gini reflejó un comportamiento favorable, es decir, hacia una mayor progresividad. Sin embargo, análisis más refinados con base en cifras derivadas de los registros fiscales apuntan a un alza de la desigualdad en buena parte de América Latina.

Cuadro 1: AMÉRICA LATINA: INDICADORES CLAVE, 1980-2015
(En porcentaje)

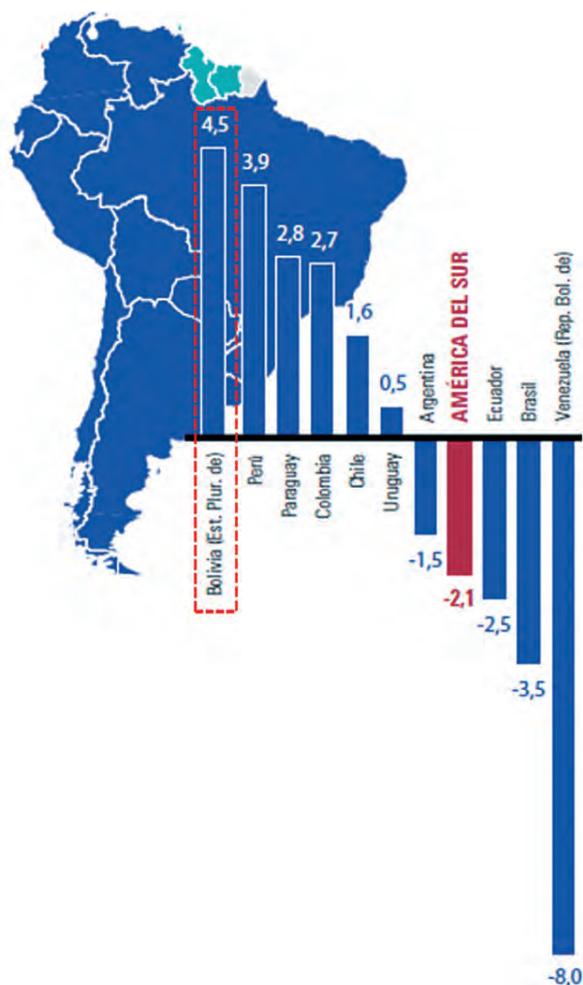
Año	1980s	1990s	2000-08	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crecimiento PIB(%)	1.8	3.1	3.6	-1.7	6.3	4.5	2.9	2.9	0.9	-0.5
Crecimiento PIB per Capita (%)	-0.4	1.4	2.2	-2.9	5.0	3.3	1.7	1.7	-0.2	-1.6
Balance Fiscal (% del PIB)	-3.6	-1.6	-1.6	-2.8	-1.8	-1.6	-2.1	-2.5	-2.5	-3
Inflación (%)	126.3	82.7	7.7	5.6	5.7	6.7	5.7	6.6	8.8	12.5
Pobreza (%)	41.9	45.4	37.5	32.8	31.1	29.7	28.2	28.1	28.2	29.2
Pobreza Extrema (%)	19.7	20.3	14.7	13	12.1	11.7	11.3	11.9	11.8	12.4

Fuente: CEPAL, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI).

Notas: Datos fiscales para los 80 es el promedio de Argentina, Chile, Colombia, Brasil, Venezuela, Perú, y México. El crecimiento es un promedio geométrico.

Por el contrario, la tasa de crecimiento económico refleja un menor dinamismo respecto a gestiones pasadas y respecto al desempeño de Estados Unidos. Las políticas orientadas a estabilizar las economías locales, no fueron complementadas con medidas para impulsar su crecimiento, lo que ocasionó el efecto contrario. La evolución de la pobreza comienza a resentir la falta de dinamismo de las economías, pues comienza a aumentar, reflejando la presencia de vastos grupos sociales excluidos de todo progreso. Las expectativas de crecimiento a nivel regional son poco favorables para 2016-17, si bien hay algunos países con tasas de crecimiento positivas, donde se destaca el Estado Plurinacional de Bolivia (E. P. de Bolivia) (Gráfico 1).

Gráfico 1: AMÉRICA LATINA: INDICADORES CLAVE, 1980-2015
(En porcentaje)



Fuente: CEPAL con base en cifras oficiales.

Los patrones de crecimiento han sido diferentes en los países latinoamericanos, en gran medida dependiendo de lo que exportan. En una perspectiva de largo plazo, cabe distinguir entre exportadores de minerales, de productos agroindustriales, de hidrocarburos y manufacturas. Como tanto se insiste desde la perspectiva analítica alternativa, el dinamismo económico de largo plazo está fuertemente condicionado por el tipo de estructura productiva y su forma de inserción en la economía mundial (Cuadro 2). Algunos países sí pudieron recortar un poco la brecha de ingresos con respecto a Estados Unidos, como Bolivia, pero en la vasta mayoría de casos, la brecha del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita se mantuvo elevada (Gráfico 2a) y la de productividad se amplió (Gráfico 2b).

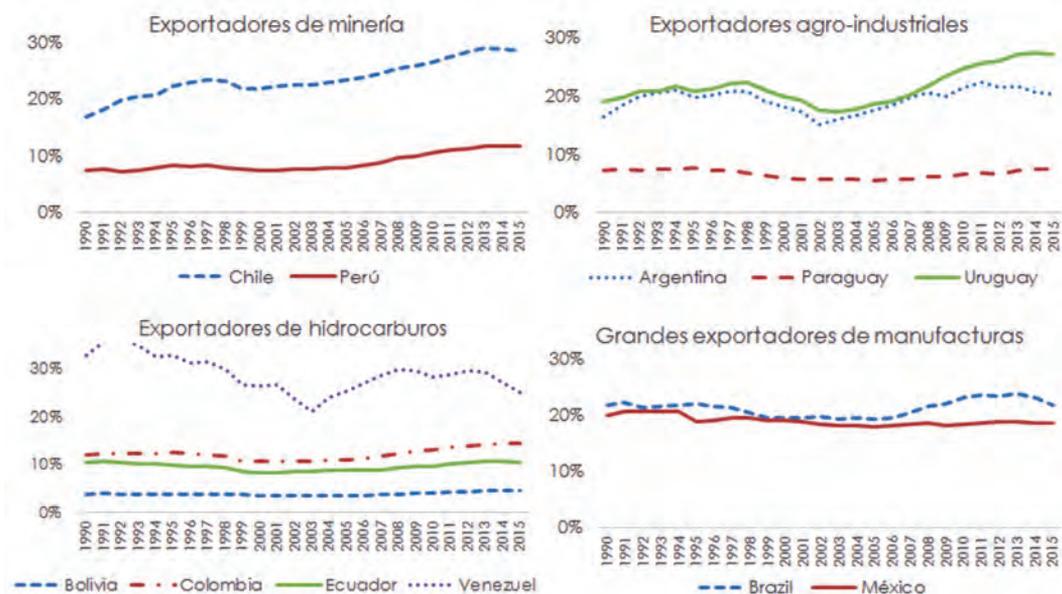
Cuadro 2: CRECIMIENTO DEL PIB EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO: PAÍSES SELECCIONADOS, 1990-2015
(En porcentaje)

Crecimiento del PIB en América Latina y México: Países Seleccionados, 1990-2015 (Porcentajes)									
Año	1990s	2000-08	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Exportadores de minería:	5.4	4.8	-0.2	6.8	6.1	5.7	4.8	2.1	2.6
Chile	6.4	4.2	-1.0	5.8	5.8	5.5	4.2	1.9	2.1
Peru	4.0	5.8	1.0	8.5	6.5	6	5.8	2.4	3.3
Exportadores agro-industriales:	3.9	3.6	0.2	9.5	8.0	0.9	3.5	-1.7	2.3
Argentina	4.1	3.6	0.1	9.5	8.4	0.8	2.9	-2.6	2.4
Paraguay	2.3	3.3	-4.0	13.1	4.3	-1.2	14.2	4.7	3.0
Uruguay	3	2.8	4.2	7.8	5.2	3.3	5.1	3.2	1.0
Exportadores de hidrocarburos:	2.4	4.5	-0.4	1.7	5.7	4.8	3.6	1.2	-0.3
Bolivia	3.8	3.9	3.4	4.1	5.2	5.2	6.8	5.5	4.8
Colombia	2.7	4.4	1.7	4.0	6.6	4.0	4.9	4.4	3.1
Ecuador	2.0	4.6	0.6	3.5	7.9	5.2	4.6	3.7	0.3
Venezuela	2.1	4.5	-3.2	-1.5	4.2	5.6	1.3	-3.9	-5.7
Grandes exportadores de manufacturas:									
Brasil	2.6	3.7	-0.2	7.6	3.9	1.8	2.7	0.1	-3.8
México	3.5	2.4	-4.7	5.2	3.9	4.0	1.4	2.2	2.5

Fuente: CEPAL con base en cifras oficiales.

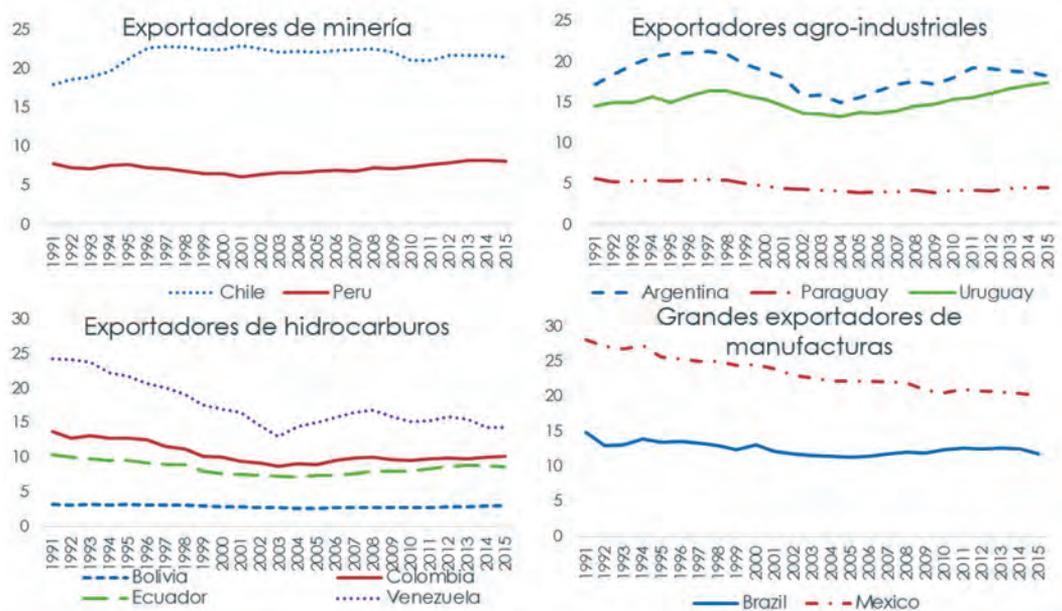
Notas: Son promedios anuales. Las tasas de crecimiento son promedios geométricos.

Gráfico 2a: AMÉRICA LATINA: PIB PER CÁPITA COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA DE LOS EE.UU., 1990-2015
(En porcentaje)



Fuente: CEPAL con base en cifras oficiales.

Gráfico 2b: AMÉRICA LATINA: PRODUCTIVIDAD LABORAL COMO PORCENTAJE DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL DE LOS EE.UU., 1990-2015 (En porcentaje)



Fuente: CEPAL con base en cifras oficiales.

III. Retos de política macro post-2009: ¿rebasan a las políticas heterodoxas o subrayan su necesidad?

La situación de la economía mundial post 2009 ha sido caracterizada por una llamada “nueva normalidad”, donde el comercio internacional crece despacio, y en años recientes a un ritmo por debajo del PIB. Esta crisis vino a demostrar dramáticamente algo que ya el estructuralismo bien conocía: que los mercados no se equilibran automáticamente. El debate continuó, dado que desde la perspectiva ortodoxa algunos insisten en que fue la excepción, y buscan justificaciones arguyendo que los mercados se equilibran en el largo plazo pero no en el corto. ¿Qué implica el contexto post-2009 para la conducción de la política macro en la región? Algunos dicen que ello sugiere que la heterodoxia que imperó en América Latina en la década previa era errada. Para nosotros es justo lo contrario, el aparato analítico heterodoxo contribuye a entender mucho mejor la visión *mainstream*, los retos actuales, y a diseñar políticas para salir delante del estancamiento e inestabilidad que amenaza a la región.

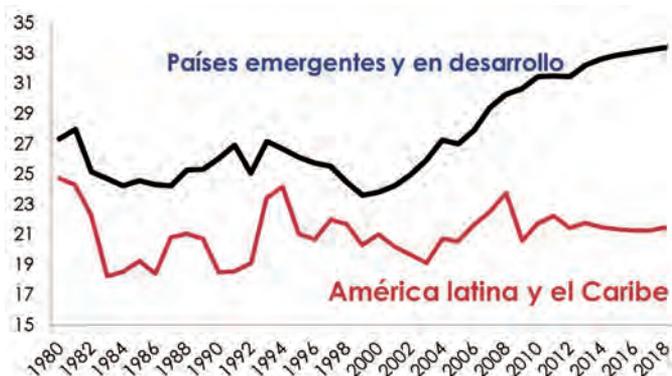
Recordemos que ya desde los años inmediatos a la crisis de la deuda internacional en los 80, y recientemente con el *boom* de *commodities* en 2003-08, varios países de la región apostaron por colocar al sector externo como motor fundamental del crecimiento. En muchos de ellos se pensó que el “viento externo” empujaría

las velas del desarrollo. Empero, ese viento externo favorable desapareció y las economías, cuyo impulso radicaba en él, dejaron de crecer y enfrentaron crisis de balanza de pagos y fiscales. Bolivia es la notable excepción; aprovechó el *boom* de *commodities* e impulsó un desarrollo incluyente abatiendo la desigualdad y la pobreza, robusteciendo el mercado interno. En el resto de la región la nueva normalidad mundial vuelve urgente a contar con un nuevo motor de impulso, el mercado interno.

La heterodoxia señala que se debe hacer frente a la desigualdad, principalmente enfocándonos en el mercado laboral. Igualmente urge detonar un proceso de inversión pública, para lo cual la reforma fiscal es un prerequisite ineludible. Un secretario de gobierno de México hace mucho dijo que “un político pobre es un pobre político”; lo que parece un himno a la corrupción e impunidad. Si se sustituye la palabra “político” por la de “Estado”, la frase tiene fuerte sustento en la ciencia política. “Un Estado pobre es un pobre Estado”, un Estado que no tiene recursos, que no puede invertir, que no puede darle lo mínimo a su ciudadanía es un Estado inútil. En nuestra región, en mayor o menor medida, tenemos Estados débiles. Corregir esto, implica reconfigurar un pacto fiscal, algo en lo que el E.P. de Bolivia tuvo éxito. En la reconfiguración de tales pactos será importante tener en consideración que estos deben estar orientados a tener la capacidad de actuar de manera anticíclica, proteger el desarrollo sustentable de los recursos naturales, reducir la regresividad de la política fiscal y minimizar su vulnerabilidad ante choques adversos en mercados seleccionados. Sin ello, los bajos ingresos fiscales impiden el repunte tan necesario de la inversión pública y del gasto social, basado en una política de derechos.

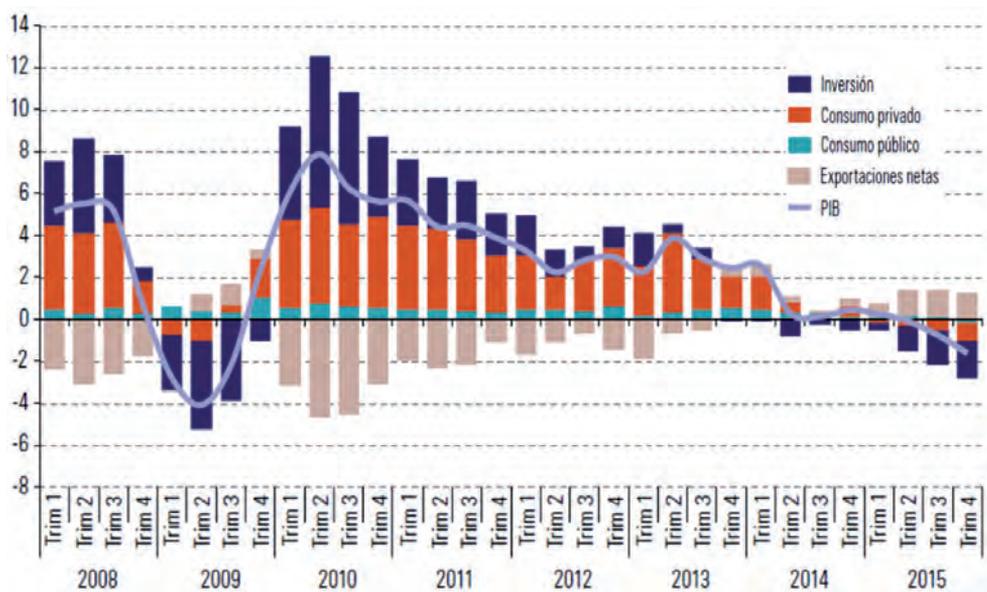
Otro par de retos importantes es cómo aliviar el peso de la restricción de la balanza de pagos y cómo impulsar la inversión privada, más allá de la recuperación que habrá que hacer de la inversión pública. Analizando la tasa de inversión en América Latina y el Caribe, comparada con la de otras economías emergentes, destaca una gran brecha entre estas (Gráfico 3). Bajo el enfoque de política ortodoxa macroeconómica y su énfasis en el retiro del Estado de la esfera productiva, el desempeño de la inversión privada fue decepcionante. Con contadas excepciones, su evolución de largo plazo ha sido lenta. Además, las políticas de austeridad que empiezan a adoptarse en la región después de 2010, deprimieron todavía más la inversión. Su deterioro ha repercutido en la calidad y alcance de la infraestructura, minando con ello la competitividad sistémica.

Gráfico 3: TASA DE INVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PAÍSES EMERGENTES Y EN DESARROLLO (En porcentaje respecto al PIB)



Fuente: CEPAL

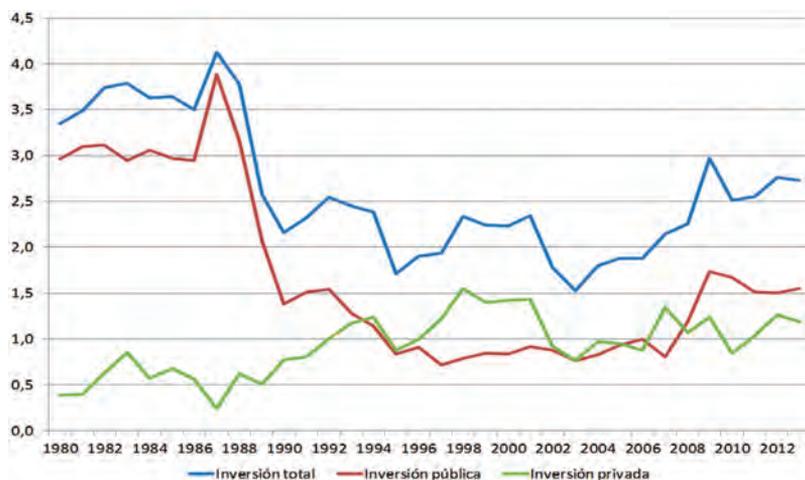
Gráfico 4: COMPONENTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA (En porcentaje y puntos porcentuales)



Fuente: CEPAL

Los coeficientes de inversión en infraestructura de América Latina son bajos (Gráfico 5) si se los compara con otras economías como China (8,5%), Japón (5%) e India (4,7%). De acuerdo con datos de la CEPAL, se requiere, en la región, de un gasto anual promedio del orden del 6,2% del PIB en inversión en infraestructura, de aquí al 2020 para corregir el rezago y atraso en este terreno. Por el contrario, si la región mantiene su pobre desempeño en este tipo de inversión, la brecha de infraestructura seguirá ampliándose.

Gráfico 5: INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA POR SECTOR EN AMÉRICA LATINA: 1980-2013
(En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL

En cuanto a la política fiscal, las cifras de América Latina, en general, arrojan un balance primario del 1% y un balance global de 3%. Esto representa una posición lejos de ser crítica para la región. En cuanto a la evolución de la deuda pública, no es tanto su aumento como su impacto en la inversión y en el ritmo de expansión económica. Como ejemplo, a mediados de 2016 se redujo la calificación de riesgo-país de México. Al respecto, una de las agencias calificadoras aclaró que tal baja no se debió al comportamiento de la deuda pública. Argumentaron que, de hecho, la deuda mexicana como proporción del PIB está cinco puntos porcentuales por debajo de la de India y es inferior al promedio de las economías emergentes. La razón por la que se bajó la calificación de México fue, argumentaron, porque el alza de la deuda en 15 puntos del PIB distó de acompañarse de un mayor crecimiento económico.

IV. Una reflexión sobre el retorno de la ortodoxia

Según la escuela heterodoxa, el crecimiento económico de largo plazo está restringido por: i) la inserción internacional asimétrica reflejada en una dominancia de la balanza de pagos; ii) la desarticulación productiva que refleja y causa una atonía de la formación bruta de capital fijo y su sesgo -ligado a la apreciación del tipo de cambio real- a favor de la inversión en actividades no comerciables internacionalmente; y iii) la creciente desigualdad y su adverso impacto en el mercado interno.

La ortodoxia ignora o minimiza esos puntos. Señala que los efectos adversos de la crisis se deben a un problema de disciplina fiscal (una interpretación muy parecida a la que se hizo en 1982). Insiste en que falta profundizar más las reformas de mercado y se deben aplicar políticas de austeridad en el gasto

público. Para esta corriente, la salida es tener más disciplina fiscal, acompañada de una suerte de plegaria en el sentido de que más tarde que temprano, la productividad será detonada por las reformas privatizadoras del mercado. Los gobiernos de derecha (y algunos de izquierda) retomaron la agenda ortodoxa y resucitaron un esperpento: la austeridad como vía a la recuperación económica. Surge una confrontación ideológica y política, más que técnica. La identificación de las restricciones de crecimiento está mejor entendida por la heterodoxia. Varios de sus puntos centrales cada vez ganan mayor apoyo a nivel internacional. Por ejemplo, el FMI lleva tiempo diciendo que urge invertir más en infraestructura. La señora Lagarde (directora del FMI) ha indicado que el Estado debe retomar su papel de árbitro en la redistribución funcional del ingreso. El gobierno alemán, con la señora Angela Merkel, logró restablecer la institución del salario mínimo, en tanto que considera que la negociación salarial y de empleo está muy sesgada en desfavor del sector laboral. Es por ello que se necesita que el Estado tome ese papel de mediador en la redistribución funcional del ingreso.

En contraste la ortodoxia pide bajar el gasto público de manera discrecional, e instrumentar otra reforma laboral para hacer más fácil el despido del empleado. Sigue abogando por privatizar todo lo que se pueda. Para esta perspectiva, la pobreza y la desigualdad terminan siendo un efecto colateral que se corregirá automáticamente con el crecimiento. Para ellos, la estabilidad macroeconómica nominal está en el centro de la agenda del desarrollo y de la política macro.

El esperpento que, como señalamos, está de vuelta gracias a la corriente ortodoxa es el de la austeridad. Así, la preocupación de la gran mayoría de gobiernos bajo esa ideología, no es la falta de crecimiento e inversión. Tampoco les inquieta la desigualdad. Como Dani Rodrik señaló: *“De todas las calamidades emanadas de las crisis financieras globales, ninguna era tan fácilmente evitable como la idea de que las políticas de austeridad eran la única opción de salida. En su libro “Austerity” Mark Blyth examina la historia intelectual de cómo esta fallida idea vino a ejercer un dominio fatal en la imaginación de economistas (las restricciones nacen en nuestras cabezas) y políticos. Es triste reflejo del lamentable estado de la macroeconomía (la ortodoxia) que tuvo que ser un experto en ciencia política quien expuso y denunció tan acuciosamente una de las quimeras y mitos más peligrosos de la profesión de la Economía”*.

En la heterodoxia la economía política es crucial para impulsar un cambio en la agenda de desarrollo ¿Quién se beneficia con las políticas de austeridad y quién no? La conclusión es que urge aplicar políticas de corte heterodoxo en el diseño y en la aplicación de políticas. No hay que ir por el camino de la ortodoxia, no hay que confundir lo urgente con lo importante. Es cierto, el corto plazo y el largo plazo son distintos. Dado que ambos empiezan el mismo día, la política macro que se aplique hoy en la región tiene que ser consistente en el corto y largo plazo.

SESIÓN PLENARIA 2:
Desarrollo en América Latina: el rol de
los recursos naturales, la innovación y
la industria

Geopolítica de los recursos naturales y estrategias de desarrollo en América Latina

Mónica Bruckmann*

* Directora de Investigación de la Cátedra y Red UNESCO sobre Economía Global y Desarrollo Sostenible –REGGEN; profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Río de Janeiro – UFRJ.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad de la autora y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano “Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano” llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Paul Bustos Anaya.

Resumen

El último decenio permite visualizar con más fuerza el cambio en el ámbito geopolítico a nivel mundial, con una preponderancia cada vez mayor de China en lo económico y político, así como el cambio tecnológico que implica la demanda de nuevos recursos. Esto genera un nuevo escenario en cuanto a la demanda mundial de recursos naturales, dada una creciente disputa por los mismos de parte de China y Estados Unidos. En este contexto, el papel que deben jugar los países de Latinoamérica debe trascender el de la exportación de bienes primarios, enfocando los esfuerzos en el desarrollo de valor agregado y una negociación estratégica para evitar su sobre-explotación.

I. Introducción

El último decenio permite visualizar un cambio del poder económico mundial desde EE.UU. a China, lo cual se refleja en el Producto Interno Bruto (PIB) así como a nivel de desarrollo científico. En este contexto, surge un nuevo entorno por la demanda de recursos naturales, los cuales involucran de manera directa a la política económica de América Latina.

Este nuevo contexto representa una oportunidad y desafío para que los países de la región desarrollen una estrategia soberana que evite replicar la explotación de los recursos naturales del siglo pasado que dejó tan poco beneficio económico.

II. Desarrollo

II.1. Reorganización de la economía global

Datos a mayo del 2015, indican que China ya es la primera economía del mundo medida a partir del PIB según el poder de compra; en segundo lugar estaría Estados Unidos, y en tercer lugar la India. Es interesante observar que de las 10 economías mayores del mundo medidas por este indicador, cinco son países BRICS¹ (Gráfico 1).

**Gráfico 1: RANKING MUNDIAL PIB SEGÚN PODER PARITARIO DE COMPRA, 2015
(A precios corrientes)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

¹ Asociación económica de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

Por tanto se estaría observando un proceso de re-centraje de la economía de Europa y EE.UU. hacia Asia, teniendo a China como su centro más dinámico, pero también la India, jugando un papel importante. Para el año 2030, China será la mayor economía del mundo según su PIB; en segundo lugar quedaría EE.UU. representando dos tercios de la economía China y en tercer lugar India. Para 2050 India pasaría al segundo lugar y EE.UU. al 3er lugar.

Cuadro 1: PRODUCTO INTERNO BRUTO DE ECONOMÍAS SELECCIONADAS, 2014, 2030 Y 2050
(A precios corrientes según Poder Paritario de Compra)

PPP rank	2014		2030		2050	
	Country	GDP at PPP (2014 US\$bn)	Country	Projected GDP at PPP (2014 US\$bn)	Country	Projected GDP at PPP (2014 US\$bn)
1	China	17,632	China	36,112	China	61,079
2	United States	17,416	United States	25,451	India	42,205
3	India	7,277	India	17,138	United States	41,384
4	Japan	4,788	Japan	6,006	Indonesia	12,210
5	Germany	3,621	Indonesia	5,486	Brazil	9,164
6	Russia	3,559	Brazil	4,996	Mexico	8,014
7	Brazil	3,073	Russia	4,854	Japan	7,914
8	France	2,587	Germany	4,590	Russia	7,575
9	Indonesia	2,554	Mexico	3,985	Nigeria	7,345
10	United Kingdom	2,435	United Kingdom	3,586	Germany	6,338

Fuente: *World Economic Outlook*, FMI

Este cambio de los tamaños de las economías tiene que ver con nuevos centros en la producción científica y tecnológica del mundo. De los 6 millones de los graduados de ciencias e ingeniería en el mundo en 2012, el 23% son graduados en China, 22% graduados en India. Es decir que China graduó casi 1,5 millones de ingenieros y científicos. Si comparamos el dato de EE.UU., este llega al 9%.

Estos datos muestran que la profundidad de los cambios que estamos viviendo en este momento está re-direccionando la centralidad de la economía al Asia. Latinoamérica podría estar jugando un papel más importante en estos cambios y con una visión estratégica regional, cambiando las formas de negociación con China y EE.UU. en este nuevo escenario mundial.

II.2. Disputa global por los recursos naturales estratégicos

A continuación se expone una hipótesis que ha venido orientando la investigación actual y que reconoce que una de las características más importantes de la economía capitalista moderna es la pugna global por los recursos naturales estratégicos (RR.NN.) pues hay una demanda creciente de la economía por ellos y porque estos RR.NN. están ligados a ciclos tecnológicos en desarrollo y emergentes.

Se puede recordar por ejemplo que a inicios del siglo XIX, el carbón, el cual fue un RR.NN. estratégico, dio origen al proceso de mecanización de la industria en la primera y segunda revoluciones industriales. En ese momento, el siglo XIX, el primer servicio geológico que se creó en el mundo fue el servicio geológico en Inglaterra, el cual tenía como objetivo localizar estas minas de carbón. Aunque muchas veces se piense que los servicios geológicos son instituciones técnicas, y no lo son, son instituciones profundamente estratégicas pues están ligadas a la construcción de proyectos hegemónicos y anti-hegemónicos.

Uno de los aspectos colocados en la agenda regional en UNASUR² en 2012 a inicios de 2015, fue la necesidad de la región de desarrollar una estrategia regional para el aprovechamiento de los RR.NN. desde una perspectiva soberana, favorecer la industrialización, dejar de ser exportadores con valor agregado y atender el mercado interno. Esta creación tuvo una gran oposición, pues los intereses son colosales (transnacionales, empresas privadas) que tiene la información sobre los RR.NN.

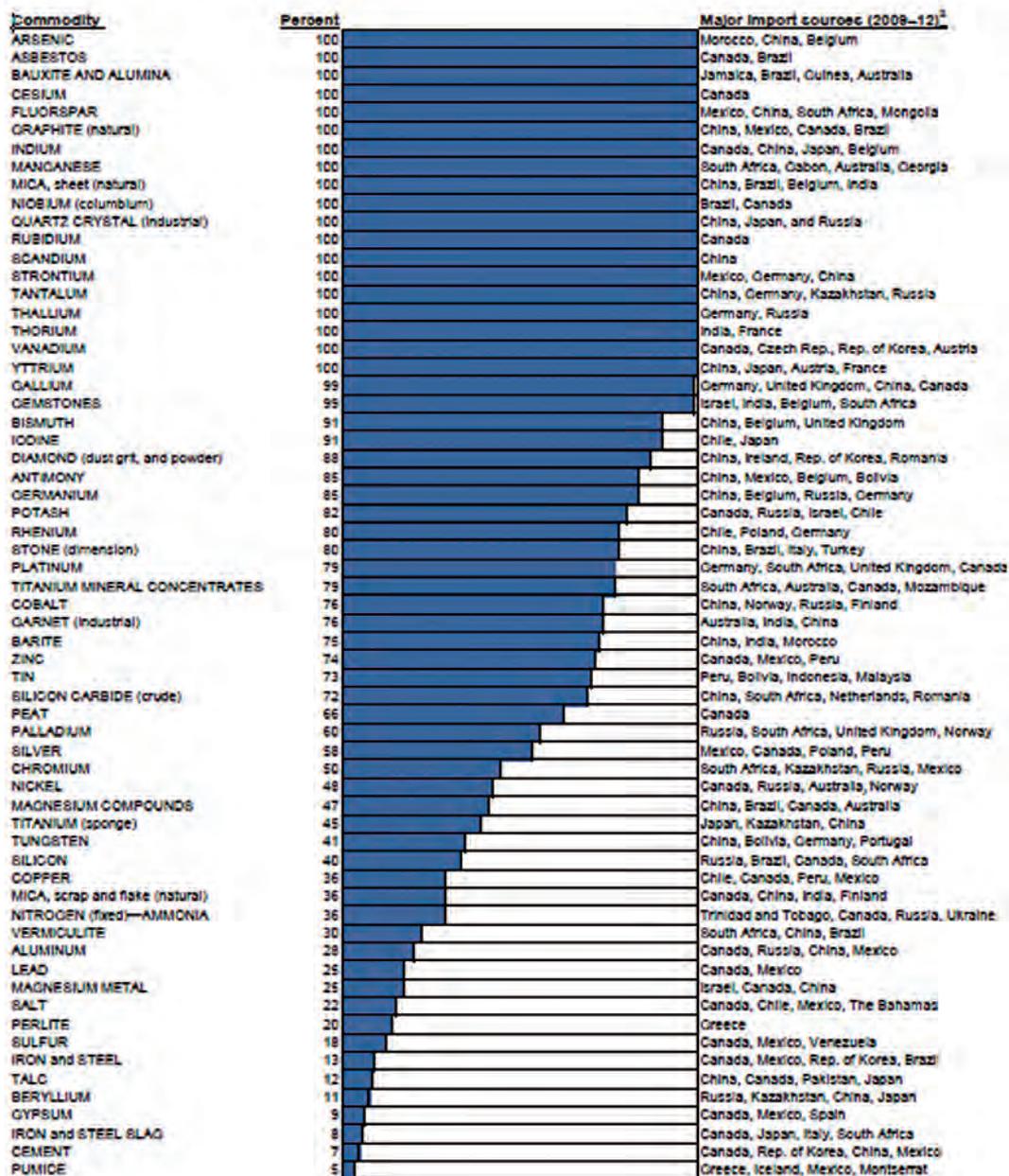
En este contexto de disputa global por los RR.NN. estratégicos en la región, hemos tenido el desarrollo de dos visiones diferentes: por un lado, los intereses de EE.UU. por reorganizar sus intereses hegemónicos a partir de una política multidimensional de acceso, gestión y apropiación de RR.NN. estratégicos, lo cual tuvo como característica el desarrollo de instrumentos diplomáticos, inclusive estrategias militares; de otro lado, los proyectos de integración que se dinamizan a principios del siglo XXI, que buscan mayor soberanía. Con esto se pasó a esfuerzos de integración más allá del comercio, pasando a la integración económica y política, dada la amenaza hegemónica.

Respecto a la importancia que da EE.UU. a los RR.NN. se puede señalar, desde el plan de ciencias 2007-2017 hasta el plan estratégico nacional de 2010 a 2015, que dice textualmente que el acceso a los RR.NN. es cuestión de seguridad nacional. Sin embargo, en todos los casos estos RR.NN., de los cuales depende esta seguridad, se encuentran fuera de su territorio, por tanto se hace crítico acceder a las regiones donde estos se hallan.

La elaboración de este pensamiento estratégico es coherente, pues permite articular el poder de EE.UU. para acceder a estos RR.NN. El Gráfico 2 presentado en la parte inferior, fue elaborado por el servicio geológico de EE.UU., el cual indica el nivel de dependencia de EE.UU., en este caso, de minerales metálicos importados. Se observa que EE.UU. depende en 99% y 100% de las importaciones en relación a aproximadamente 1/3 de los minerales metálicos.

2 Unión de Naciones Suramericanas.

Gráfico 2: VULNERABILIDAD DE EE.UU. EN RELACIÓN A MINERALES ESTRATÉGICOS SELECCIONADOS, 2013



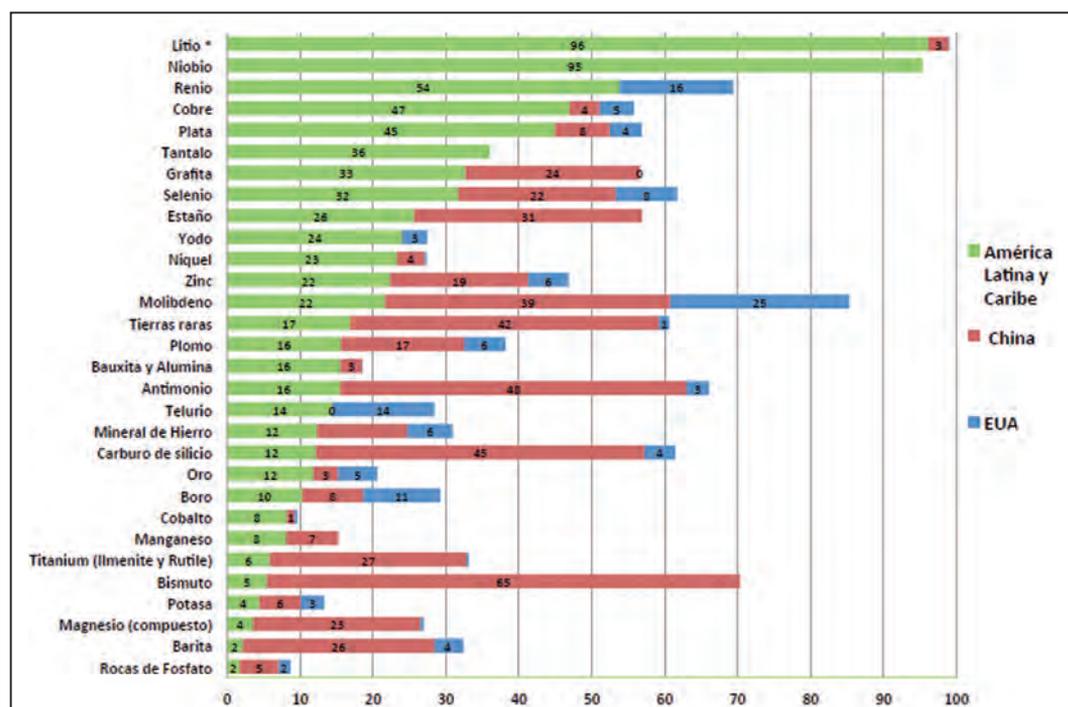
Fuente: U.S. Geological Survey (USGS)

Si se analiza de dónde vienen estos RR.NN., vemos que estos vienen en primer lugar de China y en segundo lugar de América del Sur. Sin embargo, China está dejando de proveer a EE.UU. porque ya no puede abastecer su mercado interno, entonces EE.UU. depende más de los RR.NN. de América Latina o de Canadá (aunque con minerales de origen latinoamericano).

Se puede identificar claramente cuales son los minerales estratégicos, de los cuales EE.UU. depende en 100%, es decir, es altamente vulnerable. Tenemos minerales como el niobio o el litio. El niobio es un mineral que se usa para producir materiales de alta resistencia, es más resistente que el acero y de menor corrosión, altamente utilizado en la industria aéreo espacial y naval. Pues bien, 96% a 97% de las reservas están en Brasil. Este país, hasta donde han llegado nuestras investigaciones, no tiene una política estratégica, ni de industrialización, ni de gestión de este mineral. El litio es un caso muy interesante para Bolivia, pues está ligado por lo menos a tres ciclos tecnológicos, profundamente importantes para la industria y para el cambio de la matriz energética.

El Gráfico 3 con datos de 2015, muestra la posición que tiene Latinoamérica en relación a un grupo de minerales estratégicos y la relación de las reservas de la región respecto a las reservas mundiales.

Gráfico 3: RESERVAS DE MINERALES ESTRATÉGICOS EN RELACIÓN A LAS RESERVAS MUNDIALES, 2015
(En porcentaje)



Fuente: USGS (2015), "Mineral commodity summaries 2015" y Boletín minero N° 133 del Ministerio de Minería y Metalúrgica de Bolivia

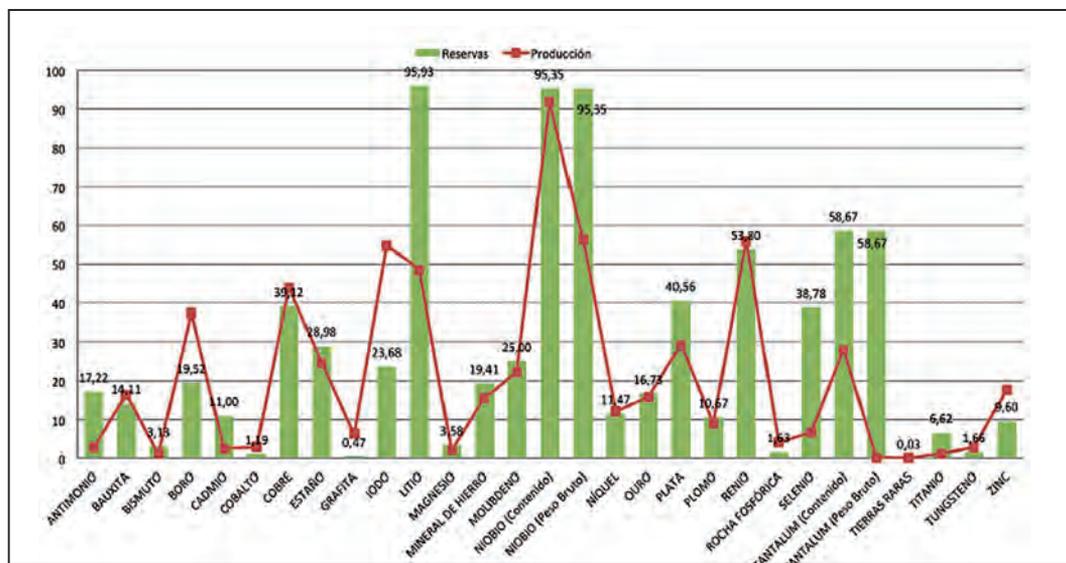
Las barras verdes muestran las reservas de Latinoamérica, las rojas son las reservas de China y las azules las de EE.UU. Se observa que Latinoamérica tiene el 96% de las reservas mundiales de litio (incluyendo las reservas de Bolivia). Es

importante hacer una disgregación aquí, pues el Servicio Geológico de EE.UU. (USGS por sus siglas en inglés) considera que Bolivia tiene 0% de reservas de litio, es decir, que por alguna razón la mayor reserva del mundo no está considerada en su estadística, siendo que Bolivia multiplicó en 9 veces las reservas mundiales de litio desde los descubrimientos en el Salar de Uyuni.

En segundo lugar (de importancia estratégica) se encuentra el niobio y en tercer lugar el cobre. Por tanto, la importancia de Latinoamérica como proveedor de materias primas estratégicas es evidente.

El siguiente gráfico (Gráfico 4) muestra las reservas de 2013 y la producción de 2010 de minerales estratégicos en Latinoamérica. Las barras verdes muestran las reservas de minerales estratégicos y las líneas rojas muestran el nivel de producción. En varios casos, como es el caso del boro, se observa una sobreproducción de este mineral, mientras que cualquier país que tenga una visión estratégica de sus RR.NN. jamás va a producir por encima de su posición respecto a sus reservas mundiales.

Gráfico 4: AMÉRICA DEL SUR: RESERVAS 2013 Y PRODUCCIÓN 2010 DE MINERALES ESTRATÉGICOS (En porcentaje)



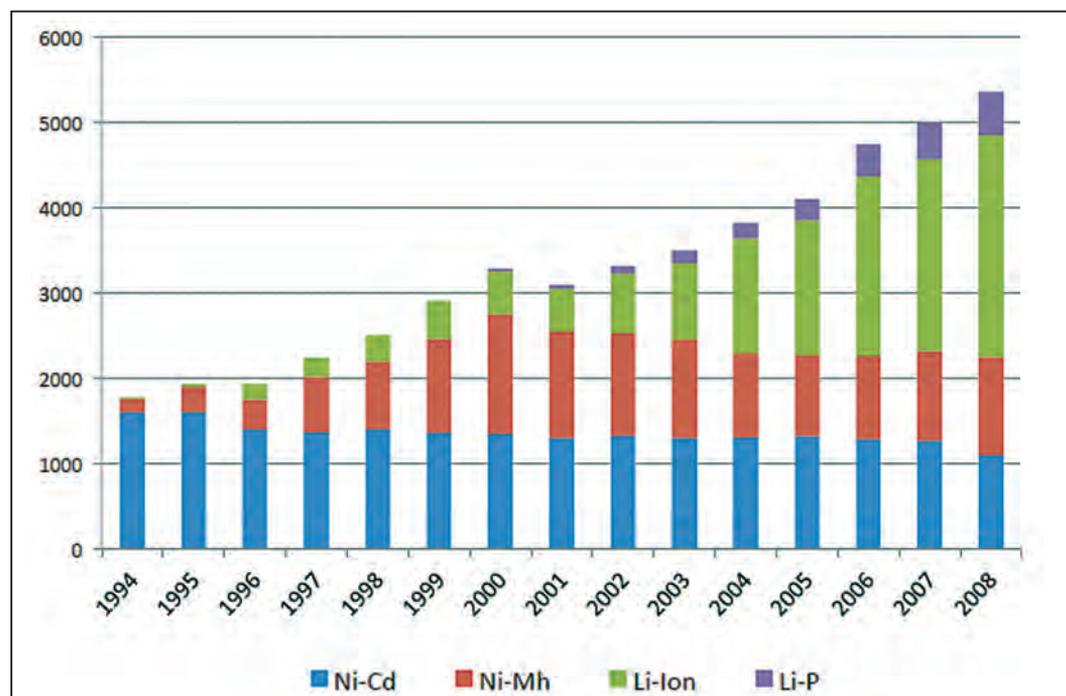
China por ejemplo tiene importantes reservas de cobre, sin embargo preserva las mismas y prefiere importarlo desde Latinoamérica, particularmente de Chile y Perú. Entonces el gráfico muestra varios ejemplos de sobreproducción, lo que está generando un escenario de agotamiento prematuro.

Yendo al caso estratégico del litio, un desafío fundamental en la región para pensar en los RR.NN. como elementos fundamentales en las estrategias de desarrollo, es pensar en los mismos, no como materias primas, sino como elementos principales en los ciclos tecnológicos. Esto nos va permitir un análisis prospectivo de la demanda mundial de estos RR.NN. según el comportamiento de los ciclos tecnológicos a los cuales están asociados. De otra manera seguiremos reproduciendo el modelo primario exportador, si los instrumentos de análisis están simplemente asociados a medir reservas, producción y exportación.

II.3. Inicio del ciclo del litio

Uno de los productos minerales que tendrá una mayor relevancia a nivel mundial en los próximos años es el litio. Uno de sus usos más relevantes es en la elaboración de baterías recargables, las cuales tienen en el 2006 el punto de inflexión respecto a su demanda mundial, donde la tecnología anterior de baterías de cadmio y níquel tuvieron una producción menor a las de litio y litio-ion. El litio, por ser un mineral altamente denso, tiene la capacidad de almacenar altos niveles de energía en poco volumen. Información al 2015 permite afirmar que prácticamente todas las baterías recargables del planeta tienen como insumo fundamental el litio y litio-ion.

Gráfico 5: MERCADO MUNDIAL DE BATERÍAS RECARGABLES, 1994-2008
(En millones de unidades)



Fuente: *The Rechargeable Battery Market 2008-2020*, Avicenne, junio, 2009

En el caso del transporte, otra aplicación del litio es la fabricación de baterías para vehículos eléctricos. Todas las principales montadoras del mundo tienen ya líneas de producción y comercialización de vehículos híbridos eléctricos, los cuales no tienen nada que envidiar a los movidos por otros combustibles en cuanto a *performance*. Ya en Chile se tuvo la experiencia hace dos años en el uso de vehículos híbridos en transporte público.

Al hablar de pensar en los RR.NN. de acuerdo a los ciclos tecnológicos asociados, se debe tener en mente que en 2006 se inicia el ciclo de las baterías de litio y litio-ion. Nuestras investigaciones muestran que este ciclo puede durar de 30 a 40 años, es decir, que podríamos prever una demanda intensiva al menos hasta 2036 o 2046 solo en baterías de litio.

En este contexto, un país como Bolivia no debería preocuparse en una producción intensiva para atender la demanda mundial pues sabemos que existe un ciclo de 30 o 40 años, el cual permite planificar la producción y sobre todo, como lo está haciendo la COMIBOL, iniciar investigaciones y un proceso serio de producción de baterías de litio.

Un tercer elemento por el cual el litio es estratégico es debido a su uso para crear grandes reservorios energéticos que permitan el cambio de matriz energética en vez de los combustibles fósiles. En la región tenemos alta capacidad para generar energía fotovoltaica, eólica, geotérmica; sin embargo la dificultad de pensar en una matriz energética masiva en base a energías limpias es que estas son muy dependientes del clima; si no hay sol no hay energía solar, por ejemplo.

Por lo tanto, el pensar en grandes reservorios energéticos es fundamental para afirmar los procesos de cambio. Por ejemplo, los europeos en su Plan Estratégico de 2015 decidieron que a 2030 Europa debe producir el doble de energía limpia que produce ahora. Tienen en este momento un grupo altamente especializado en los reservorios que usan fundamentalmente litio, que van a permitir el cambio de su matriz energética. Nosotros podríamos decir entonces que es fundamental generar instrumentos que permitan una gestión estratégica de los RR.NN., pensando en ciclos de industrialización, así como en cadenas de valor regional. Evidentemente un proyecto como el de producción de energías recargables y vehículos híbridos solo puede ser encarado y viabilizado, si es visto regionalmente, no solo por parte de los países que tienen las grandes reservas, sino como Brasil que tiene una infraestructura industrial importante, así como de la importante capacidad científica acumulada en la región.

Este es un punto que se puso en la agenda de la UNASUR, que podría ser uno de los primeros grandes proyectos continentales a través de la creación de una transnacional que permitiría colocar a la región no solo como exportadora

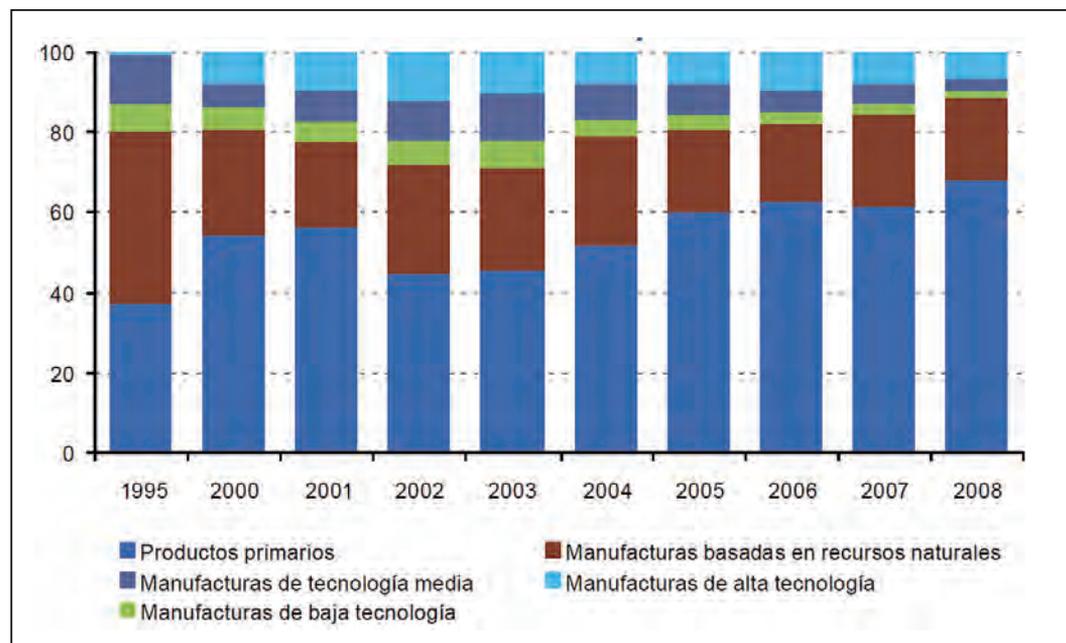
de carbonato de litio, sino como productora de baterías de litio para atender la demanda mundial, la creciente demanda regional de vehículos híbridos y en camino a un cambio de una matriz energética más sustentable.

II.4. La reemergencia de China en la economía mundial

Desde finales del siglo pasado e inicios del siglo XXI se observa un importante incremento en la demanda de RR.NN. por parte de China, en línea con su nivel de crecimiento. Sólo como ejemplo puede mencionarse los casos del cobre, el aluminio y el mineral de hierro, cuyo consumo por parte de este país se habría duplicado en el periodo mencionado.

Lastimosamente esta gran demanda ha generado una tendencia a la primarización de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia este país. Esto se hace evidente en el gráfico adjunto en el cual se muestra que en 1995 las exportaciones de productos primarios de la región a China representaron un poco menos del 40%, mientras que en 2008 representaron más del 60%.

Gráfico 6: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES DE LA REGIÓN HACIA CHINA POR CONTENIDO TECNOLÓGICO, 1995-2008



Fuente: CEPAL, COMTRADE

Al menos, como refleja el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, la política de este país para América Latina y el Caribe parece seguir un camino de desarrollo pacífico y una estrategia de apertura basada en el beneficio recíproco y la ganancia compartida.

Públicamente este país expresa su disposición a desarrollar la amistad y la cooperación con todos los países, sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, a fin de promover la construcción de un mundo armonioso de paz duradera y prosperidad compartida.

Estos cinco principios son: 1. Respeto mutuo a la integridad territorial y la soberanía; 2. No-agresión mutua; 3. No intervención en los asuntos internos de otros Estados; 4. Igualdad y beneficio recíprocos; y 5. Coexistencia pacífica.

En 1982, estos cinco principios fueron incorporados en la constitución de la República Popular de China como elementos centrales que orientan las relaciones exteriores de este país. Estos son:

- Ampliar el consenso basado en el respeto y confianza mutuos, en pie de igualdad, entre China y los países latinoamericanos y caribeños, intensificando el diálogo, la mutua confianza política y el consenso estratégico;
- Profundizar la cooperación en el espíritu del beneficio recíproco y la ganancia compartida, con el objetivo de fomentar el desarrollo común de ambas partes;
- Estrechar el intercambio cultural y humano en aras del mutuo aprendizaje y la promoción conjunta del desarrollo y el progreso de la civilización humana.

Estos principios van en línea con la Resolución N°1803 de Naciones Unidas (NN. UU.) aprobada en 1962, de la cual pueden rescatarse 3 puntos: 1) Derecho de los pueblos y las naciones a su soberanía permanente sobre sus riquezas y RR.NN.; 2) la exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos debe ajustarse a las reglas y condiciones de estos pueblos; y 3) la violación de los derechos soberanos de estos pueblos y naciones sobre sus riquezas y RR.NN. es contraria al espíritu y los principios de NN.UU. y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz

III. Conclusiones

China a partir de 2008 se convierte en el principal socio comercial de la región, país con el cual tenemos una alta capacidad de negociación desaprovechada, pues es un país altamente dependiente de los RR.NN. para el que la región produce y exporta. Tendríamos la oportunidad de negociar en bloque, mejorar nuestros términos de intercambio y generar mecanismos de transferencia tecnológica.

Lastimosamente las exportaciones de la región a China han sufrido una re-primarización llegando al 70% en 2008, por lo que los desafíos son enormes, los cuales solo pueden ser enfrentados a partir de los procesos de integración regional, los cuales están amenazados por la reinstauración de gobiernos de tipo

neo-conservador que quieren reavivar un modelo que mostró su profundo fracaso en la última y penúltima década del siglo anterior.

A su vez es importante desarrollar una visión estratégica de los recursos naturales, lo cual implica una política regional que permita actuar como un bloque económico en cuanto a negociación para impedir la sobre explotación, así como aprovechar las ventajas que ofrecen cada uno de nuestros países en cuanto a capital físico y humano.

Referencias bibliográficas

AVICENNE (2009). "The Rechargeable Battery Market 2008-2020", Nice, France

MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA. "Boletín Minero N°133", La Paz, Bolivia

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA (2009). "China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean", República Popular de China

U.S. GEOLOGICAL SURVEY (2004). "China's Growing Appetite for Minerals: Open-File Report 2004", United States of America

U.S. GEOLOGICAL SURVEY (2015). "Mineral commodity summaries 2015", United States of America

Estructura productiva y restricción externa: **reflexiones a partir del caso** argentino

Fernando Porta*

* Director Académico del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Ciencia, Tecnología e Innovación - CIECTI.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Angélica Calle Sarmiento.

Resumen

El objetivo del documento es evaluar la situación del Cono Sur con un enfoque de economía política importante, destacando que el concepto de desarrollo se entiende como un proceso puramente idiosincrático. Este proceso, se inserta de modo general para todos los países en el marco de las condiciones predominantes de la economía mundial. Sin embargo, estas condiciones interceptan con las condiciones particulares de cada economía, las cuales están alojadas en su estructura tecno productiva y de gobierno, en sus tradiciones políticas y de instituciones, las cuales pueden dar trayectorias diferenciadas que pueden requerir tratamientos y herramientas diferenciados en el marco político.

I. Introducción

Al hablar de cambio estructural hay que tomar muy en cuenta el tema del control del proceso de producción, y los modos de intervención política. Como se sabe, el concepto de cambio estructural trae aparejado una transformación en el tejido productivo y social, a fin de corregir desequilibrios estructurales fundamentales del aparato productivo y distributivo, como son la diversificación, descentralización y modernización de la matriz productiva y de acciones que promuevan el bienestar social, el fortalecimiento del rol del Estado para impulsar al sector privado y social, el saneamiento de las finanzas públicas, y esencialmente, la preservación, movilización y proyección del potencial de desarrollo nacional.

Distintos países de la región -en particular los del Cono Sur- fueron beneficiados por una situación de precios internacionales favorables para los principales productos de exportación y, al mismo tiempo, por mercados consumidores que, como el caso de los asiáticos, a pesar de haber disminuido un poco sus altas tasas de consumo históricas, siguen generando de todas maneras una demanda dinámica. Por otra parte, en relación a la situación particular de los países de la región, cada uno asume características propias, por lo que es probable que se tenga economías con mayor exposición a la coyuntura internacional y que vivan alguna situación de crisis como la de 2008. Países como Chile o Brasil, que tienen su mercado de capitales muy inserto en el sistema financiero internacional, enfrentaron efectos más adversos, e incluso algunos países -como los del cinturón Andino o de Centroamérica-, que dependen de remesas de su población migrante -importantes para sus procesos de acumulación-, sufrieron las consecuencias de la disminución de esos recursos ante un escenario de crisis o de recesión en los países centrales.

En definitiva, es claro que América no es una, sino varias. Es posible encontrar ciertos patrones de inserción, de especialización, que caracterizan al sur y lo distinguen un poco del centro-norte de América. Al mismo tiempo, estos países han gestionado situaciones de crisis de distinta forma: algunos con más intervención, otros con menos; algunos profundizando su vinculación con el mercado internacional de capitales, otros saliendo.

En general, buena parte de los países del sur han desarrollado, en los últimos años, políticas orientadas a paliar las fuertes situaciones de inequidad que se habían acumulado a causa, principalmente, de las reformas llamadas estructurales y luego agravadas por cuestiones particulares que algunos países atravesaron. De esta forma, se han llevado adelante respuestas desde lo que se denominan 'políticas compensatorias', en particular de empleo, con un éxito relativamente generalizado en toda la región. El resultado, fue una disminución de los índices de

pobreza e indigencia, y se ha avanzado en el sentido de paliar las situaciones de desigualdad heredadas. Esto ha tenido que ver con Estados con mayor presencia, apuntalando políticas de empleo, políticas sociales compensatorias, políticas de ampliación de la cobertura de los bienes públicos, etc. Ha habido una voluntad relativamente común en toda la región y los resultados han estado en línea con esas gestiones, aunque uno pueda encontrar mayor o menor eficacia en los distintos instrumentos utilizados.

II. El desarrollo en América del Sur

El pensamiento que ha dominado unilateralmente la ciencia económica desde hace más de cinco décadas se ha constituido en el centro de un intenso debate con respecto a su validez y coherencia conceptual y empírica, que ha puesto en evidencia las limitantes del paradigma dominante para enfrentar las principales falencias de las economías de libre mercado. En América Latina y el Caribe estas falencias tienen, como lo planteara en su momento el estructuralismo, un carácter estructural. El neoestructuralismo ha profundizado en los temas tratados en el estructuralismo, con el fin de mejorar la inserción externa, incrementar la generación del empleo productivo, reducir la heterogeneidad estructural y mejorar la distribución del ingreso manteniendo equilibrios financieros que sustenten estos cambios en la esfera productiva con un apoyo social y estatal. Lejos de ser un sistema de pensamiento auto-contenido, el neoestructuralismo es un sistema abierto que se presta a abrir espacios de diálogo con otras tradiciones de pensamiento que reconocen las limitaciones del paradigma dominante y se oponen a su monismo metodológico.

En un contexto marcado por los impactos de la mayor crisis económica y financiera desde la gran depresión y por los cambios paradigmáticos a nivel global, a través del presente documento se pretende abrir espacios para el debate entre corrientes de pensamiento alternativas respecto al de América del Sur, permitiendo sentar las bases de un desarrollo socioeconómico inclusivo y ambientalmente sostenible para la región.

Inicialmente, es importante señalar la Hipótesis de la Inestabilidad Financiera (HIF), la cual parece ser una condición necesaria pero no suficiente para entender las causas y los desafíos de la crisis global. Por otro lado, además del enfoque ‘minskiano’ acerca de la dinámica del sistema financiero, del enfoque keynesiano acerca de la determinación del nivel del producto y el empleo, parece ser importante también retomar el enfoque clásico de la distribución del excedente. De esta manera, se puede abordar con mayores refuerzos un análisis sobre el crecimiento y la distribución en tiempos de globalización financiera.

La llamada “política monetaria no convencional” de la Reserva Federal de los Estados Unidos, pero también de los principales bancos centrales, ha sido efectiva en la estabilización del sistema financiero. Sin embargo, como era de esperar, ha sido inefectiva como estímulo de la demanda agregada. Así, se ha puesto de relieve el carácter endógeno de la oferta monetaria y, paradójicamente, el carácter exógeno de la base monetaria cuando la tasa de interés es cercana a cero, o mejor dicho, cuando la tasa de los fondos federales y de las letras del Tesoro son inferiores a la tasa de interés que reciben los bancos por mantener reservas excedentarias.

Asimismo, la crisis ha demostrado la necesidad de expandir la demanda agregada a través de estímulos fiscales y de avanzar hacia un proceso de redistribución progresiva del ingreso, a fin de evitar los riesgos sistémicos asociados a los modelos de crecimiento basados en la sustitución de salarios por crédito al consumo y residencial. En este contexto, el abandono de la austeridad fiscal se plantea como una necesidad sistémica, no solo para las economías centrales, sino también para la estabilidad financiera y la expansión de la economía mundial.

En este contexto, el objetivo del documento es evaluar la situación del desarrollo en el Cono Sur, a partir de un enfoque de economía política y entendiendo que se trata de un proceso claramente idiosincrático. El desarrollo se inserta de un modo general para todos los países en el marco de las condiciones predominantes de la economía mundial; sin embargo, estos rasgos generales se interceptan con las condiciones particulares de cada economía, propias de su estructura tecno y socio productiva, de sus tradiciones políticas y de sus instituciones, lo que da origen a trayectorias nacionales diferenciadas.

El desarrollo se entiende también como un proceso social complejo, donde el crecimiento es un componente. Pero se entiende que más importante que los niveles de crecimiento, es la forma en que se crece, la forma en que el excedente es apropiado y es distribuido. Por lo tanto, según el dogma estructuralista, se entiende que la especialización productiva no es neutral en términos de crecimiento sustentable y en términos de distribución del ingreso. Sin embargo, existen determinadas estructuras productivas que están mejor calificadas para arribar al objetivo propuesto en términos de desarrollo.

Asimismo, el desarrollo implica una trayectoria de cambio estructural, donde la dirección debe estar claramente establecida y supone igualación de condiciones de ingreso y de oportunidades, mejora de los bienes públicos y de mayor acceso a derechos, así como mayor sustentabilidad. Para poder hablar de crecimiento económico, es importante que exista además una clara consistencia entre

la estructura tecno-productiva y sus formas de gobierno en las economías, es decir, entre las estructuras que queremos generar y las fracciones de clases que participan de ella y las que participan de su liderazgo y disputa.

En este sentido, todo cambio estructural implica el desarrollo de tensiones permanentes, tensiones entre las proporciones de consumo e inversión, entre la necesidad del aumento de la productividad y la generación de empleo de calidad, tensiones acerca de cuánto se mueven las economías en términos autárquicos, la forma en que se explotan los recursos naturales y su sustentabilidad futura, y tensiones propias de la transición de un cambio estructural que no da resultados inmediatos y que requiere de un ejercicio de planificación. Asimismo, es importante tener en cuenta que, el desarrollo es un blanco móvil, además de tratarse de un proceso naturalmente conflictivo ya que no hay cambio estructural sin conflicto, ya que los límites para el desarrollo no son necesariamente técnicos, son límites sociales.

De eso trata la política de maximizar el horizonte para las transformaciones de carácter económico y de carácter social, lo cual viene acompañado de una legitimidad de la acción pública fuerte, que en democracia puede ser complicada de aplicar, ya que esta problemática se juega en periodos cortos de tiempo, en indagaciones a la opinión pública, al electorado y a la ciudadanía sobre cómo se manejan estos temas en cada una de las economías. En este marco es que se debe analizar lo que pasó y lo que vendrá más adelante.

En los últimos años, los países del Cono Sur han tenido una reacción a los efectos del neoliberalismo, es una reacción a la hipótesis de fin de la historia y a una recuperación de la idea de desarrollo que quedó postergada tanto en el ámbito político como en el académico por casi 30 o 40 años. La negativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y a los tratados con Estados Unidos, es un ejemplo de puntos de inflexión.

En la región es claro que se han evidenciado mejoras en la distribución del ingreso, la cual fue posible porque los gobiernos le dieron un rol más preponderante y activo a la intervención del Estado y porque consiguieron recuperar márgenes de acción para la política económica y no se contentaron meramente con beneficios de tipo económico, lo que ha impulsado estas ideas en un proyecto general de ciudadanía y empoderamiento institucional.

Esto estuvo inserto en dos fases recientes de la economía mundial, una de un *boom* de *commodities* que ha favorecido a las economías latinoamericanas de distintas maneras, en primer lugar, porque alivió la restricción externa tradicional en las economías; en segundo lugar, porque al aumentar la renta se ha dado

también nuevas condiciones de disputa de la renta; y finalmente porque permitió un financiamiento más holgado de la acumulación y del crecimiento. Estas condiciones se revierten parcialmente a partir de 2008, y en particular en los últimos años, impactando a través de los distintos canales de inserción de las economías del Cono Sur en la economía mundial; estos canales fueron el canal comercial, el canal financiero, etc. Se experimentó una mayor internacionalización del excedente, en particular en forma de remesas y utilidades, y de repatriación de capitales de inversiones previas. En general, las economías emergentes e inclusive la economía mundial, con tasas de crecimiento más aceleradas en un primer momento, atravesaron por una ralentización.

A partir de ahí, las trayectorias que se han vivido fueron trayectorias no necesariamente iguales, y no se han apegado todas ellas a la misma gestión de la política. Se encontraron claramente factores de diferenciación. Uno de estos factores está en la modalidad de la crisis política original, es decir, hasta donde estos procesos han sido reacciones a crisis económicas y políticas, considerando que estos no se han manifestado del mismo modo en todos los países. En algunos casos han sido crisis importantes en temas de partidos políticos, y en otros no. Entonces se dio lugar a distintos modelos, los cuales fueron modelos más fundacionales, de mayor institucionalización de cambio. El caso boliviano es un caso junto con el caso ecuatoriano y el venezolano.

Por otro lado, hay casos más reformistas dentro de los marcos institucionales existentes. Los casos de Brasil, Argentina y Uruguay son de esa naturaleza. También es importante considerar que en el caso de los países latinoamericanos, se debe analizar su estructura productiva y cuáles son sus exportaciones principales, las que en general han dado dinamismo a las economías.

Algunas economías fueron muy afectadas por el canal financiero, otras fueron más afectadas por el canal comercial, algunas que fueron muy dependientes de las remesas de aquellos residentes en el exterior también tuvieron golpes en función a esta naturaleza. Como resultado, se observó que el caso experimentado fue el de una gestión de la política bastante distinta en cada uno de los países del Cono Sur.

En términos generales, se ha tenido mejoras fiscales, pero no todo el mundo ha manejado la política fiscal del mismo modo. En algunos casos ha habido reformas tributarias importantes y en otros no; en algunos casos se ha apelado a impuestos a la exportación, en otros no; en algunos casos hubo reprogramación de deuda, en otros no. A pesar de estas diferencias, la mejora fiscal fue general, pero las vías por las cuales este proceso se ha llevado a cabo fue diferente y tiene que ver

con características particulares de cada país. El propio manejo de la balanza de pagos no ha sido el mismo, algunos tuvieron acceso irrestricto de capital, otros han regulado permanentemente este componente, algunos han tenido políticas de administración de comercio, otros no utilizaron ninguna de esas herramientas.

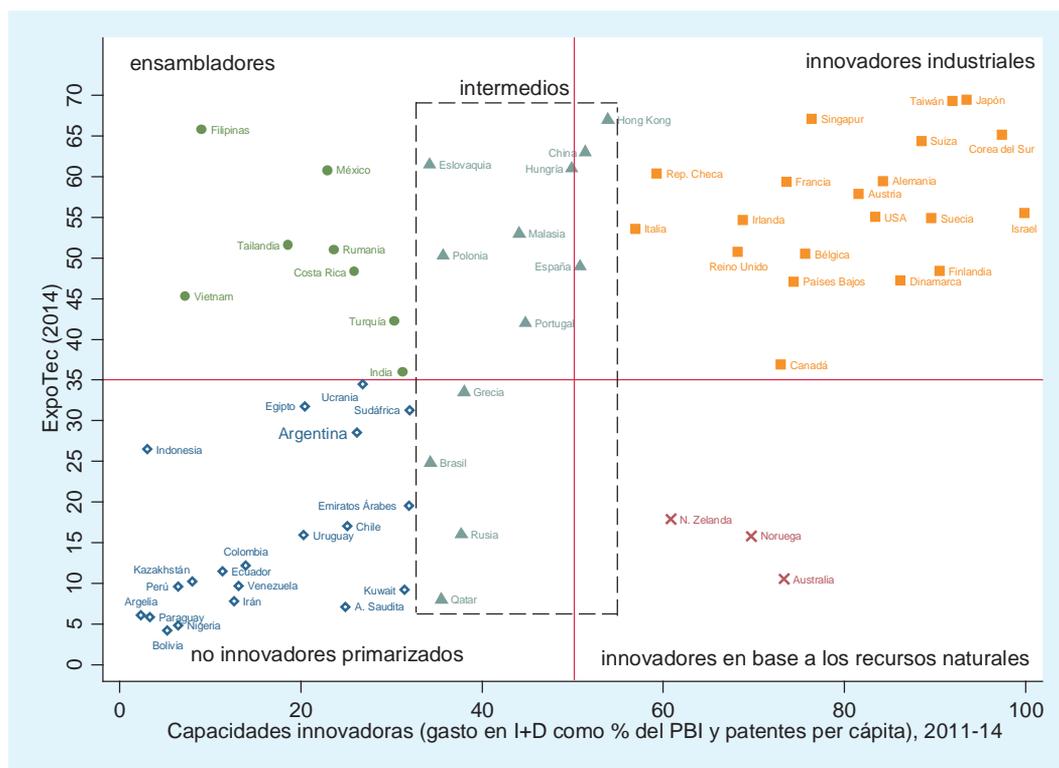
Así también, se ha encontrado las diferencias con el vínculo de Innovación y Desarrollo. Del mismo modo ha sucedido con la política macro: algunos países han tenido políticas de apreciación cambiaria, otros han tenido políticas de fuerte control de cambios para que eso no pasara. Entonces existe un menú diverso de herramientas, siempre orientadas a tratar de sostener el crecimiento y acelerarlo, y al mismo tiempo de permitir que esto generara un cierto proceso redistributivo, lo cual desembocó en el resultado observado en las distintas fases de la economía mundial de un modo diferente.

Entonces, hubo una dinámica de un excedente favorecido por la economía internacional, un cambio en la modalidad de administración de ese excedente, un énfasis en las políticas de ingreso, reducción de pobreza y políticas compensatorias, para lo cual se han utilizado estrategias diferentes. Al mismo tiempo, las causas estructurales y los problemas redistributivos no han sido resueltos, se avanzó sobre la redistribución de ingresos, pero no se ha avanzado sobre la distribución primaria, la cual en general y en promedio es característica de economías de baja productividad, fundamentalmente especializadas en exportación de *commodities* y en aquellos bienes donde la competencia predatoria internacional es muy importante, y que por lo tanto, genera presiones permanentes, no solo sobre el tipo de cambio sino también sobre el nivel de salario y las condiciones de trabajo.

De igual forma, las economías no dejaron de tener un grado de heterogeneidad importantísimo, heterogeneidad en todos los planos: de los ingresos interpersonales, de los sectores productivos, del tipo de empresas de las regiones. El combo de heterogeneidades que se puedan mencionar se encuentra en cada uno de los países de América Latina. En general, ha habido débiles efectos multiplicadores, en particular porque se cuenta con estructuras productivas bastante desequilibradas, por lo cual existe una hipótesis interpretativa de lo que ha pasado. Se establece que se ha sabido capturar porciones del excedente y al mismo tiempo redistribuirlos, pero en la mayoría de los casos no se ha podido alterar las bases materiales de producción del excedente, es decir, no se han tenido cambios de estructura productiva significativos. Los países latinoamericanos continúan produciendo con la misma estructura productiva, la cual la han propuesto y engocetado en algunos regímenes macroeconómicos diferentes. Otros han podido traspasar esta etapa, pero también ha puesto a los países frente a límites.

Al parecer, se ha llegado al límite de crecimiento, al de distribución. Se observa que se complica la gestión de la balanza de pagos, se deteriora la posición fiscal, etc. y en los momentos de crisis se cuenta con menos herramientas y se termina en la misma situación, en cierto sentido, con la que se había partido, pero con mejores indicadores sociales aunque con la misma situación estructural con la que se había partido. El gráfico a continuación (Gráfico 1) muestra la heterogeneidad de las economías y la taxonomía de los senderos de desarrollo.

Gráfico 1: SENDEROS DE DESARROLLO PARA DIFERENTES PAÍSES

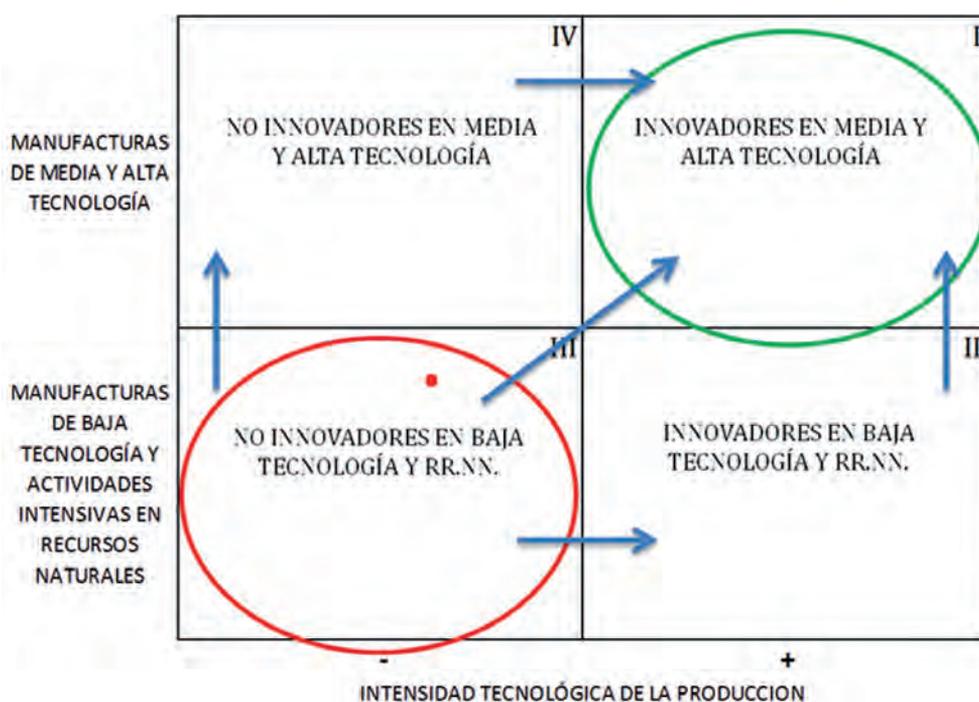


En el cuadro de puntos se observa a diferentes países. Los que están en el cuadrante noreste en anaranjado, en general son países que tiene una inserción internacional basada en exportaciones de media y alta tecnología, y son países en los que los indicadores de innovación son elevados, tanto en gastos de innovación y desarrollo como en patentes; ese conjunto son, en particular, países desarrollados, y algunos que accedieron a esa estructura, son países asiáticos emergentes. Los de abajo, en el cuadrante sudeste son casos extraños de países basados en recursos naturales, pero al mismo tiempo con una fuerte acumulación de capacidades de innovación, y se tienen tres casos: un par de casos nórdicos y un par en Oceanía. En general, todos los países a la derecha del gráfico tienen indicadores per cápita notablemente altos. Para Latinoamérica, se tiene

que la mayoría de los países se encuentran en el cuadrante sur oeste, que es el cuadrante de economías menos complejas en términos de estructura productiva, y con menores capacidades científicas y tecnológicas propias. Los del cuadrante de arriba, son países que hicieron escalamientos en su estructura productiva, pero a su vez ausentes de capacidades tecnológicas propias.

Este resultado, presenta una disyuntiva, respecto a cuáles son las alternativas de desarrollo. El Gráfico 2 muestra los senderos de desarrollo de las economías del Cono Sur.

Grafico 2: OPCIONES DE DESARROLLO PARA LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS



Las economías que se encuentran en el cuadrante tres son economías no innovadoras, con baja tecnología, y el interés es ir hasta el segundo cuadrante, es decir, pasar a ser innovadoras en media y alta tecnología para asegurar de esta forma mejores condiciones de crecimiento y distribución de ingreso. Entonces, este paso puede tener distintos caminos posibles. Hace 30 o 40 años se pensaba que el cambio suficiente era enfocado en la industrialización; esta estructura parecía la adecuada. En los últimos años, se ha empezado a discutir la posibilidad de que América Latina, una región con recursos naturales abundantes, modifique su estructura sobre la base de crecimiento según las dotaciones iniciales, y convertirlas en ventajas competitivas. Entonces el dilema es, cómo contribuir al desarrollo desde alguna estructura total o parcialmente basada en recursos naturales.

La contribución de recursos naturales al desarrollo tiene una problemática, que según la teoría de los bienes comunes, se relaciona con actividades que participan de un entorno que no puede ser enteramente privatizado, y por lo tanto hay bienes que pueden generar deterioro de la productividad y degradación del medio ambiente. Asimismo, existen riesgos macroeconómicos de crecer sobre la base de recursos naturales y en ese contexto la economía latinoamericana ha estado expuesta a periodos de elevada volatilidad de precios, al igual que de términos de intercambio. También se encuentran sujetos a riesgos de la enfermedad holandesa, la presión de la renta sobre la apreciación cambiaria y los efectos perniciosos sobre la estructura productiva.

Pero más ahora, se ha aprendido a tratar los recursos naturales como una cadena de valor y se sabe que no todos los eslabones tienen la misma capacidad de apropiación de renta; entonces no necesariamente en la propiedad de los recursos, y no necesariamente en la primera transformación de los recursos, están las porciones de renta más apetitosas. Esto hace pensar en los tipos de procesamientos y en qué tipo de eslabones de recursos naturales, las economías latinoamericanas desearían ubicarse. Y lo central estaría en las capacidades de apropiación y en los ámbitos de aplicación de la renta capturada.

Por lo tanto, los países que tuvieron la condición y la posibilidad de crecer sobre la base de recursos naturales, tuvieron un esquema exitoso que captura el control de la renta, ya sea mediante mecanismos impositivos o de la propiedad directa de los recursos, que además implica la estabilización de las condiciones macroeconómicas de financiación del crecimiento. Esas rentas permitieron aplicar políticas activas en el sentido de un escalamiento en la cadena de valor, escalar en la segmentación productiva, pero también dieron la posibilidad de generar un conjunto de políticas de *clusterización*, donde la especialización en recursos naturales da lugar a la especialización en equipos de producción, en maquinaria agrícola, en insumos para esas actividades, en servicios para esas actividades. Claros ejemplos son el caso neozelandés, australiano o los países nórdicos.

El desarrollo no tiene que ver con las ventajas naturales, sino tiene que ver con los activos complementarios y las capacidades tecnológicas desarrolladas. El problema de América Latina es la necesidad de moverse en la estructura productiva, no solamente es necesario acumular aprendizaje, innovación o capacidades tecnológicas sino ser capaces de escalar productivamente y salir de los espacios donde se compite por precio, de los espacios donde se compite en formas predatorias, y ser capaces de incrementar las productividades y que estas se transmitan al conjunto. En el Gráfico 2, el cuadrante virtuoso sería el noreste, donde se tendrían condiciones de competitividad sistémica. Esto no se relaciona

con un desarrollo espontáneo, sino que requiere de un estado absolutamente activo, inteligente, de un estado con estrategia que sea capaz de crear mercados, de crear sectores de regular renta, y eso solo es posible a través de un ejercicio de planificación y un ejercicio de convocatoria a una coalición social amplia que permita soportar los efectos de la transición que sin duda serán efectos serios, ya que en una trayectoria de esta naturaleza se afectan los modos tradicionales de recepción de ganancias extraordinarias y de rentas extraordinarias.

III. Conclusiones y recomendaciones

El objetivo del documento fue evaluar la situación del Cono Sur, con un enfoque de economía política importante, señalando inicialmente que el concepto de desarrollo se entiende como un proceso puramente idiosincrático, el cual se inserta de modo general para todos los países en el marco de las condiciones predominantes de la economía mundial. Sin embargo, estas condiciones se interceptan con las condiciones particulares de cada economía, las cuales están alojadas en su estructura tecno-productiva y de gobierno, en sus tradiciones políticas y de instituciones, las cuales pueden dar trayectorias diferenciadas que pueden requerir tratamientos y herramientas diferenciadas en el marco político.

Las economías se encuentran en el cuadrante tres, economías no innovadoras en baja tecnología, y el interés es ir hasta el segundo cuadrante, innovadoras en media y alta tecnología para asegurar de esta forma mejores condiciones de crecimiento y distribución de ingreso. Entonces, este paso puede tener distintos caminos posibles. Hace 30 o 40 años se pensaba que el cambio suficiente era enfocarse en la industrialización, esta estructura parecía la adecuada. En los últimos años se ha empezado a discutir la posibilidad de que América Latina, una región con recursos naturales abundantes, modifique su estructura sobre la base de crecer en base a las dotaciones iniciales y convertirlas en ventajas competitivas. Entonces el dilema es, cómo contribuir al desarrollo desde alguna estructura totalmente basada en recursos naturales.

El desarrollo no tiene que ver con las ventajas naturales, sino que tiene que ver con los activos complementarios y las capacidades tecnológicas desarrolladas. El problema de América Latina es la necesidad de moverse en la estructura productiva, no solamente es necesario acumular aprendizaje, innovación o capacidades tecnológicas sino ser capaces de escalar productivamente y salir de los espacios donde se compite por precio, de los espacios donde se compite en formas predatorias, y ser capaces de incrementar las productividades y que estas se transmitan al conjunto de la población.

Aportes teóricos a partir de la crisis económica

Oscar Ugarteche*

* Instituto de Investigaciones Económicas – Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Sistema Nacional de Investigadores – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (SIN – CONACYT) de la República de México.

El expositor agradece los comentarios de Alicia Puyana y Fidel Aroche.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano “Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano” llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Juan Carlos Carlo Santos.

Resumen

Se han aprendido varias lecciones durante las últimas crisis. Entre las más saltantes: que la inyección del crédito no genera necesariamente inflación; que una vez reducida la tasa de interés a cero por ciento, es difícil volver a elevarla a su tendencia histórica. También se ha visto que las tasas de interés cero generan lecturas erróneas de la forma en cómo se determinan los precios de las materias primas en el mercado internacional. Los aumentos de las reservas internacionales no conllevan necesariamente un fortalecimiento de la moneda, de la misma forma que depreciaciones del tipo de cambio no se reflejan en incrementos en las exportaciones. Finalmente, en ningún caso, a inicios del siglo XXI, hay progreso económico sin tomar en cuenta las innovaciones y el progreso técnico y la necesaria relación entre estas y los principios del buen vivir.

I. Introducción

El presente documento busca ver qué lecciones importantes podemos extraer a partir de la crisis sobre teoría económica. Se analizará mediante evidencia empírica, los aportes teóricos del comportamiento de variables macroeconómicas fundamentales como son la tasa de inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio, las reservas internacionales y las exportaciones a partir de la crisis económica. Respecto a las variables mencionadas, la literatura económica reconoce la importancia de estudiar la relación entre inyecciones de liquidez e inflación; las reservas internacionales y tipo de cambio; tipo de cambio y exportaciones. Por otra parte se analizará la importancia de las innovaciones y el progreso técnico, y la relación entre estos dos conceptos y los principios del 'buen vivir'.

En la segunda parte se verán las lecciones de teoría económica aprendidas con la crisis. En la tercera parte se analizará la relación existente entre el tipo de cambio, las reservas internacionales y la evolución de las exportaciones. En la cuarta parte se pondrá énfasis en los más recientes aportes teóricos post 2008. En la quinta parte se verá la relación existente entre el concepto del vivir bien y las innovaciones, para luego terminar en la última parte con las conclusiones.

II. Lecciones aprendidas de teoría económica

Una primera enseñanza de esta crisis es que la inyección de crédito a la economía no necesariamente genera inflación. Los estudiantes de economía recordarán que comúnmente en teoría económica, usando los principios de la teoría cuantitativa, se dice que si la autoridad monetaria inyecta dinero en la economía, ésta induce a mayor inflación. Esta situación, no se ha podido constatar en economías como la de Estados Unidos y las europeas. La particularidad se debe a que, cuando las economías tienen tendencias deflacionarias, la inyección de dinero por la autoridad monetaria no termina en inflación.

La segunda lección a partir de la crisis del 2008, es que el desapalancamiento de las familias y empresas de Estados Unidos y Europa ha derivado en un estancamiento del consumo con crédito; así un aumento del crédito por parte de la autoridad monetaria no resulta necesariamente en más inflación ni en mayor consumo. Es decir, la reducción de la cantidad de crédito a las familias y empresas reduce el consumo, teniendo un efecto directo sobre los precios y la demanda de bienes terminados.

La tercera lección es que el desapalancamiento de las familias y empresas afecta el consumo y esto afecta el comercio internacional indirectamente. Así, los ajustes en Europa y Estados Unidos, en última instancia recaen sobre la dinámica exportadora de China y sobre el principio del crecimiento exportador, en general.

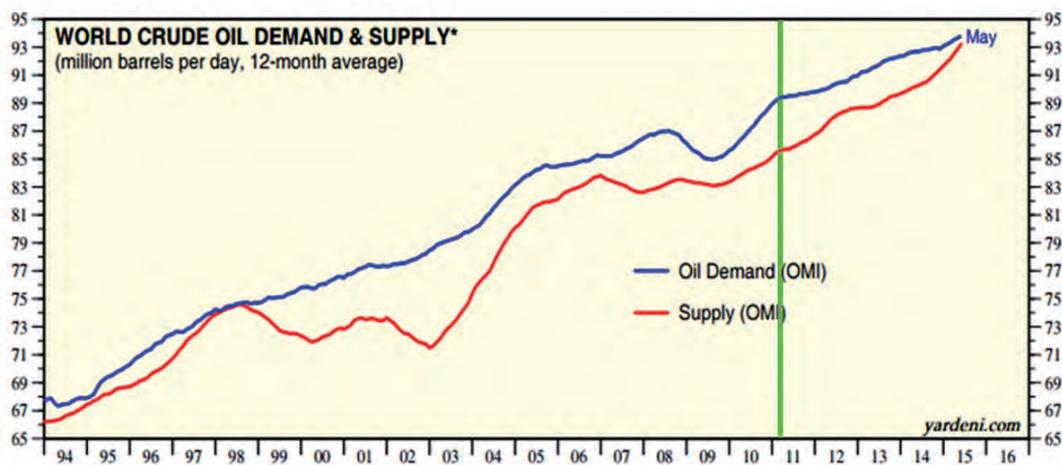
Una cuarta lección es que una vez reducida la tasa de interés a cero por ciento, la cual no se traslada al aumento del crédito de consumo, los bancos que reciben este dinero lo invierten en activos financieros. Es muy difícil volver a elevar la tasa de interés a su tendencia histórica, por el impacto adverso sobre los mercados de activos financieros. Hay un impacto adverso de cada anuncio sobre la posible alza de las tasas de interés, sobre los mercados de *commodities* específicamente, y sobre el mercado cambiario.

Cuando la tasa de interés se reduce a cero, los bancos invierten en activos financieros, particularmente en mercados emergentes y en *commodities*. Los bancos hacen arbitraje con la tasa de interés, por ejemplo, jugando a los diferenciales entre 0 y cualquier tasa, al menor riesgo posible. Compran bonos del Tesoro en moneda nacional de países emergentes, preferentemente. En segundo lugar, hacen arbitraje con el tipo de cambio, comienzan a jugar con la apreciación del dólar o contra la apreciación del dólar. Finalmente, en simultáneo, arbitran el precio de los activos financieros esencialmente *commodities*, produciendo una gran distorsión en el mercado de activos financieros como la que se apreció entre 2008 y 2012, dado que los activos financieros (contratos de *commodities*) hoy son una expresión del comercio de transables (Ugarteche, 2016).

Por tanto, la distorsión creada por la introducción de la tasa de interés real cero en el mercado de los activos financieros puede generar lecturas erróneas sobre la determinación de precios de bienes transables.

Un caso interesante es el mercado del petróleo, al observar que se consumió más petróleo en el mundo entre 2000 – 2014. Sin embargo, el precio del petróleo bajó a partir de marzo 2012 (barra vertical, Grafico 1).

Gráfico 1: OFERTA Y DEMANDA MUNDIAL DE PETRÓLEO
(En millones de barriles por día, promedio de 12 meses)

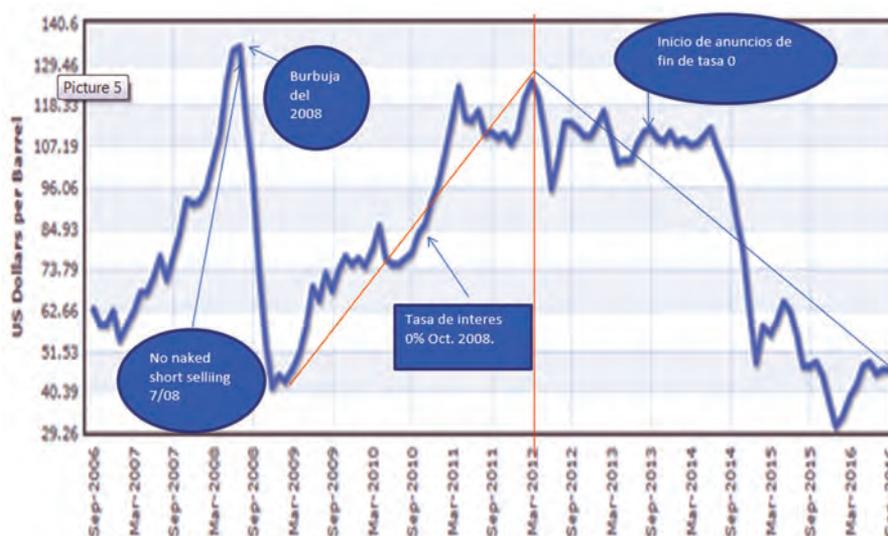


Fuente: www.yardeni.com

Esto es debido a que el petróleo hoy ya no está básicamente en el mercado *spot*, sino que se opera esencialmente en el mercado de contratos a futuro. Es mediante los derivados de estos contratos que se afecta el precio.

En este tipo de mercado hay derivados con subyacentes y hay derivados sin subyacentes. Hay una categoría de derivados que no tienen ningún soporte, donde se apuesta el precio, y cuando llega el momento, si el precio genera ganancias, se compra el subyacente; caso contrario no se hace la transacción. Entonces, lo que hacen los bancos es especular sobre el precio, generando problemas de interpretación y de lectura. En esta situación, las curvas de oferta y demanda de petróleo entran en escena. Si se observa el gráfico precedente, no hay caída en los últimos años, ni de oferta ni de demanda (la oferta y la demanda continúan con su tendencia ascendente). Además, se observa que hay más demanda que oferta. En ese sentido la tendencia del precio tendría que estar al alza, sin embargo, esto no ocurre y los precios evolucionan como se observa en el siguiente Gráfico 2:

Gráfico 2: PRECIO DEL PETRÓLEO, 2006 - 2016
(En dólares por barril)



Fuente: Bloomberg

Lo primero que se puede rescatar del gráfico es el alza de la primera burbuja, misma que revienta en julio de 2008. Surge la siguiente pregunta: ¿qué pasó en julio de 2008 para que reventara la burbuja? La respuesta es que la señora Merkel anunció en Alemania, que no se permitiría más las operaciones de derivados sin subyacentes. Después, el *Security Exchange Commission* comentó efectivamente estar de acuerdo con Merkel. Así los precios se desplomaron como una expresión de que se dejó de operar en el mercado de futuros y se entró al mercado *spot*. En el punto más bajo, en diciembre del 2008 es cuando la tasa de interés se

colocó en cero. Cuando esto pasó, los precios nuevamente subieron, y lo hicieron de enero del 2009 hasta marzo del año 2012, y posteriormente comenzó una tendencia firme de bajada.

Gráfico 3: PRECIO DE LOS FUTUROS DEL PETRÓLEO Y TASA DE INTERÉS FED, 2000 - 2014
(En dólares por barril y porcentaje)



Fuente: Bloomberg

La pregunta aquí, es ¿qué es lo que determina la tendencia de bajada? Y esto tiene que ver con los distintos anuncios que hizo la *FED*¹, momento en el que Ben Bernanke anunció la posibilidad de finalizar la tasa de interés cero, mediante la finalización de la expansión de crédito (ese fue el primer anuncio). Y luego empezó a descender de a poco, y con cada anuncio sobre la posibilidad de que ya no solamente no se expandiría, sino que se contraería el crédito, o que la tasa de interés subiría, y se marcó una baja. Lo que se observa es la existencia de una relación inversa entre el precio del petróleo y la tasa de interés de la *FED*, (Gráfico 3). Esta relación inversa se mantuvo hasta que se anunció con más certeza de que se iba a terminar de liquidar el programa de expansión crediticia en diciembre del 2015, con lo cual subió la tasa de interés. Por tanto, como el precio no estuvo respondiendo claramente a la dinámica de la oferta y la demanda, sino que respondió a la tasa de interés (ni siquiera a la tasa, sino a las expectativas sobre la tasa, y que fue lo que impactó en el precio) y a los anuncios de la *FED*, entonces se tuvo un problema con la lectura de la realidad y con la determinación de los precios de este *commodity*.

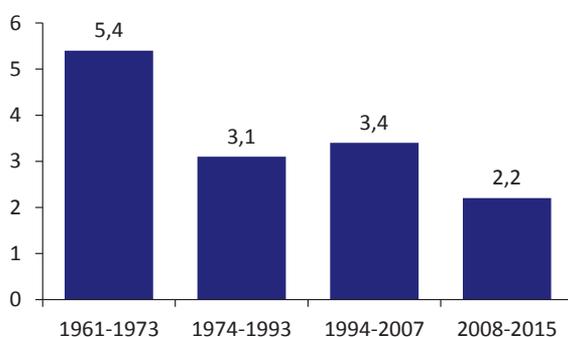
La lectura de la realidad que hace la prensa en general, es que el tema es la dinámica de China. Esto lo mantienen a pesar de que China crece a tasas

¹ Reserva Federal de Estados Unidos.

exorbitantes de 6,7% en un mundo cuyo crecimiento medio del PIB es 2,2%. Así, como se observó, la oferta y la demanda sigue creciendo. Por tanto el tema es claramente la tasa de interés.

Si se mira la tasa de crecimiento del PIB del mundo (Gráfico 4) desde los años sesenta y las aperturas económicas en general, lo que se observa es que el crecimiento económico es progresivamente menor y que a partir del 2008 es menor a uno para las economías maduras. Es decir, con toda esta especulación financiera, no hay una recuperación del crecimiento del PIB.

Gráfico 4: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL, 1961 - 2015
(En porcentaje)



Fuente: Bloomberg

Por estas razones, es extraordinario observar los niveles tan altos de la tasa de crecimiento de Bolivia. Se esperaría quizás, que se pareciera al resto de las economías de la región o al promedio mundial, y sin embargo crece a tasas promedio de 5% desde hace una década, porque no está amarrada al sector externo. Esta es la lección teórica de Bolivia después del 2008.

III. Sobre el tipo de cambio

Respecto al tipo de cambio, se ha aprendido también, y esto es importante, que el aumento en las reservas internacionales no conlleva un fortalecimiento del tipo de cambio. Es decir, aumentos de las reservas internacionales como en el caso del Brasil, no han significado que el tipo de cambio se fortalezca. Asimismo, la depreciación del tipo de cambio no significa exportar más (supuesto teórico ortodoxo) para las economías primarias. Tenemos un problema en donde la relación de las reservas internacionales, tipo de cambio y exportaciones se ha visto resquebrajada. Por lo tanto, la lectura sobre el tipo de cambio tiene que cambiar, no se puede seguir pensando que una devaluación va a generar más exportaciones, porque esta no se cumple, por lo menos no en las economías primarias dolarizadas.

Cuadro 1: RESERVAS INTERNACIONALES, TIPO DE CAMBIO Y EXPORTACIONES TOTALES

País	Reservas Internacionales		Tipo de cambio 30.12		Exportaciones totales	
	2008	2015	2008	2015	2008	2015
Argentina	46,383	28,220	3.45	11.20	82,214	70,704
Brasil	193,783	359,400	2.30	3.78	230,713	223,869
Chile	23,079	38,910	613.90	702.41	77,082	72,009
Colombia	23,670	45,020	2,227.82	3,213.41	42,736	45,279
Perú	31,241	58,900	3.09	3.32	34,794	40,018
Bolivia	7,118	13,056	7,099	6,970	6,448	8,302
México	95,299	214,100	13.83	17.06	309,557	403,807

Fuente: Elaboración propia

En economías exportadoras de *commodities* es poco relevante el tipo de cambio. Por ello, como muestra Chile, se puede tener mayores reservas, devaluar, y exportar menos. También se puede incrementar las reservas, depreciar el tipo de cambio sustantivamente, y que no tenga mayor impacto sobre las exportaciones, como en Colombia y Brasil. Por último se puede acumular reservas, revaluar y castigar otros transables, elevar las importaciones y sustituir la producción nacional por importaciones. En ningún caso de la muestra del Cuadro 1 ocurre una baja de las reservas internacionales como detonante para la depreciación de la moneda y la promoción de las exportaciones. El caso singular de Bolivia es que acumula reservas, mantiene estable el tipo de cambio y acrecienta las exportaciones. La acumulación de reservas en este último caso parece ser el resultado de un proceso de desdolarización, fruto de la estabilidad cambiaria.

IV. Algunos aportes teóricos

Según Jomo, K.S., el aporte teórico de la crisis, hasta ahora, es el redescubrimiento de las obras de Hyman Minsky sobre inestabilidad financiera, un reconocimiento a la crítica de Robert Shiller sobre liberalización financiera, y el reconocimiento del trabajo de Thomas Piketty sobre desigualdad del ingreso. Esto sumado, no abre nuevas puertas para formular ni una nueva teoría del desarrollo ni para ver cómo resuelven las economías maduras su problema de productividad.

V. El buen vivir: puerta de la innovación

De las canteras latinoamericanas recientes, están las ideas en torno del buen vivir, pensadas para cambiar la relación del hombre con la naturaleza y del hombre con el hombre. Lo más visto como nueva idea, es el buen vivir, que es un concepto tanto boliviano, como ecuatoriano. ¿Cómo se traduce esta idea en teoría económica? Tiene que ver con la educación, con la disciplina del trabajo y con aprender a

producir mejorando la relación naturaleza-sociedad (no destruir la naturaleza); con abandonar las exportaciones primarias y asociarnos más al conocimiento y al valor agregado como fundamentos para la construcción de la riqueza. La innovación es el motor de todos estos cambios. El tema de la innovación es fundamental en el siglo XXI, porque no se puede tener más bienes con los mismos recursos naturales sin las innovaciones correspondientes. ¿Quién hace la innovación? Los monopolios no debieran apropiarse de la innovación, aunque los monopolios sean los grandes innovadores, pues la apropiación de esa innovación no va a ayudar al bien común. Así, en un giro conceptual, la innovación tiene que salir necesariamente del esfuerzo entre la ciudadanía y el Estado con la empresa que la aplicará.

Para poder cambiar la relación del hombre con la naturaleza se debe dejar de usar la noción clásica de progreso del siglo XVIII definida como la transformación de la naturaleza por el hombre, producto de la cosmovisión judeo-cristiana antropocéntrica. Para ésta, Dios creó al hombre a su imagen y semejanza y es el amo de la naturaleza, en su nombre. Esta visión persiste, no obstante las llamadas al desarrollo sustentable y la acción contra el cambio climático. La tecnología y el mercado resuelven todo, según el Acuerdo de París y el individualismo de la economía clásica, también vigente.

V.1. Los alcances del buen vivir en términos económicos

Para atender las nociones del buen vivir:

- Se requiere de un cambio en la aproximación a la educación al enseñar/ aprender a escuchar y reconocer al otro.
- Fortalecer la disciplina del trabajo que es igualmente parte de la educación universitaria y de la educación técnica, ambas consustanciales al aparato productivo.
- Aprender a producir mejorando, de manera simbiótica, la relación entre naturaleza y sociedad. Esto implica no destruir la naturaleza, lo que a su vez exige dejar de asociar el crecimiento a las exportaciones primarias, y asociarlas más al conocimiento y al valor agregado.
- Distribuir la riqueza.
- Utilizar la innovación como el motor de estos cambios.

Volviendo al monopolio, una interrogante es si un monopolio extractivo puede hacer una innovación que aporte a los principios del buen vivir, o si se requiere de un salto en la función de producción. ¿Quién hace esa innovación? No es la

empresa monopólica extractiva. Se requiere de innovaciones que apunten en el sentido del desarrollo sustentable, pero en el marco del buen vivir, que permitan el desarrollo de la naturaleza en su interacción con la sociedad. Las innovaciones coherentes son aquellas que permiten no explotar a la naturaleza y no basar el crecimiento en ella, sino donde la naturaleza es beneficiaria y parte del bienestar. Esto de ninguna manera está en las manos de empresas mineras ni petroleras. El Estado tiene el deber de pensar sobre el desarrollo y hacia dónde quiere llegar, y acordar cómo dar el salto, entonces, con las empresas. El conocimiento es la madre de estas innovaciones.

V.2. Sobre la economía de la innovación y el mercado

Antonelli (2003) afirma que “La introducción de innovaciones y nuevas tecnologías juega un papel importante en el cambio de la eficiencia en el uso de insumos y por lo tanto en los niveles de producto por unidad de insumo.” Con innovaciones se puede hacer un uso mejor y más eficiente de los recursos naturales, de la fuerza de trabajo y de la energía. La OPEP² logró elevar el precio del crudo, cuando surgieron tecnologías más depredadoras del ambiente (el *fracking*) que abarataron la exploración y la explotación. El mercado, entonces, no ha resuelto la adicción a los hidrocarburos ni el deterioro ambiental derivado de estas innovaciones. Sea un mercado monopólico u oligopólico concentrado, lo evidente es que la innovación se hace para competir, mejorar la rentabilidad y controlar el mercado.

V.3. Economía de la innovación

El marco de la economía de las innovaciones es un marco neoclásico. Es decir está basado en precios de mercado y no en su valor. Bajo este marco, las empresas innovan confiadas en su capacidad de apropiarse de los beneficios del conocimiento. Se genera conocimiento genérico, libremente disponible, cuyos beneficios se derraman a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, si hay un mercado para el conocimiento nuevo, no estará disponible libremente. Para eso están las patentes y marcas. La introducción de innovaciones se lleva a cabo en un contexto de competencia monopólica con una creciente variedad de productos (Aghion y Howitt, 1990).

Respecto a la importancia de la innovación, los niveles de producción y productividad total de los factores son sensibles a la escala relativa de los factores de producción. Todos los cambios en la composición de los factores de producción tienen un efecto directo sobre la producción y la productividad total de los factores. La composición de insumos cambia, sea cuando la tecnología cambia o cuando el precio relativo de los insumos lo hace. La composición de los insumos afecta los niveles de producto y los costos promedio (Antonelli, 2003).

² Organización de los Países Productores de Petróleo.

Se puede tomar la innovación como un tema microeconómico, como Antonelli, o como un tema más macro, como Silos Labini (1966) o Gerschenkron (1962), por nombrar a clásicos. La innovación puede ser definida como la introducción en la economía de procesos y productos nuevos y mejorados. Se trata de un cambio en la producción resultante de un producto, proceso, técnica o método nuevo o mejorado (Johnston, 1966).

Respecto a la innovación y progreso técnico, la competencia monopólica no permite que funcione el sistema de precios. Al haber un solo agente que introduce la innovación y ningún otro que sea capaz de establecer la competencia, este agente determinará el precio. En este escenario, la decisión sobre innovación en términos de desarrollo económico, es en cuál de los tres ejes factoriales se va a centrar: insumos, mano de obra calificada o energía. Las nuevas tecnologías están orientadas a reducir las tres y la nano-tecnología está orientada a sustituir la mano de obra. Esto ha aumentado el costo del capital y reducido la rentabilidad, que es parte del problema de la economía crítica. La innovación en los insumos es esencial para fabricar productos mejores, más económicos, dado que los costos de mano de obra y energía están estables o con tendencia a la baja.

Gerschenkron (1962) dice que tensiones causadas por el atraso pueden dar lugar en determinadas circunstancias al desarrollo. La cuestión es, ¿a dónde nos conduce si no estudiamos la naturaleza misma de estas tensiones? Esto abre la posibilidad de la “puesta al día” en lugar del “proceso de desarrollo” habitualmente estudiado como un proceso. El proceso de “puesta al día” o salto tecnológico no es por definición una continuación dentro de la misma función de producción, sino de un salto a una nueva función de producción. Ejemplos de esto son China, Singapur y Corea del Sur.

El eje de la innovación en estos casos estuvo centrado en la calificación de la mano de obra y en el papel de la banca de desarrollo pública colocando capital de riesgo. El Estado jugó un papel esencial de adónde quería llevar la economía.

VI. Conclusiones

Una primera lección que hemos aprendido en esta crisis es que la inyección de crédito a la economía no genera inflación necesariamente.

Segunda lección, es que en esta parte de la crisis a partir del año 2008, el desapalancamiento de las familias y de las empresas disminuyó el consumo, teniendo un impacto sobre los precios y la demanda de bienes terminados.

Tercera lección, es que cuando la tasa de interés baja a cero por ciento, y no se traslada al consumo, los bancos que reciben este dinero lo van invertir en activos financieros.

Cuarta lección, es que, una vez reducida la tasa de interés a cero en términos históricos, es muy difícil volver a elevar la tasa a su tendencia histórica. Producto de esto, se introdujo un triple arbitraje a partir de la reducción de la tasa de interés real a cero por ciento y de la introducción masiva de instrumentos derivados y futuros.

La distorsión creada por la introducción de la tasa de interés real cero en el mercado de activos financieros, puede generar lecturas erróneas sobre la determinación de precios de bienes transables, muchos de ellos activos financieros.

Quinta lección, respecto al tipo de cambio: el aumento de las reservas internacionales no conlleva necesariamente a un fortalecimiento del tipo de cambio; el tipo de cambio no impacta necesariamente sobre las exportaciones en condiciones de baja inflación o deflación; y en economías exportadoras de *commodities* es poco relevante el tipo de cambio. Por ello se puede revaluar y castigar otros transables, elevar las importaciones y sustituir la producción nacional con importaciones.

Domar (1957) señala, que el progreso técnico en el sentido más amplio, consta de muchas influencias sobre el crecimiento, como ser:

- Progreso técnico en el sentido estrecho (innovación)
- Economías de escala
- Economías externas
- Mejoras laborales (salud, educación y habilidades)
- Mejor gestión
- Mejora en la mezcla de productos

En ningún caso hay progreso económico sin tomar en cuenta las innovaciones y el progreso técnico, y la relación entre éstas y los principios del buen vivir.

Referencias bibliográficas

AGHION, P. and P. HOWITT, (1990). "A model of growth through creative destruction", National Bureau of Economic research, NBER Working Paper No. 3223, January

ANTONELLI, C. (2003). *The Economics of Innovation, New Technologies and Structural Change*, Routledge, London, Great Britain

DOMAR, E. (1957). *Essays in the Theory of Economic Growth*, Oxford University Press, New York, United States of America

GERSCHENKRON, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Belknap Press of Harvard University Press, United States of America

JOHNSTON, R. E. (1966). "Technical Progress And Innovation", *Oxford Economic Papers, New Series*, 18 (2), pp. 158-176

SILOS LABINI, P. (1966). *Oligopolio y progreso técnico*, Oikos-tau, Barcelona, España

UGARTECHE, O. (2016). "Triple arbitraje, expectativas y crecimiento económico", *ECONOMIAUnam*, 13(38), pp. 61-95

El desafío de la industrialización no dependiente

Julio C. Gambina*

* Presidente de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas – FISYP. Doctor en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, UBA. Profesor Titular de Economía Política en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, UNR. Integrante de la presidencia de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, SEPLA. Director del Instituto de Estudios y Formación de la Central de los Trabajadores de la Argentina, IEF-CTA Autónoma.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano “Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano” llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Sergio Gottret Ríos.

Resumen

El orden capitalista mantiene la hegemonía a nivel mundial, lo cual ha llevado a América Latina a criticar este sistema de manera continua durante las últimas cuatro décadas, destacando la experiencia cubana, brasileña, venezolana y más recientemente la boliviana. Se propone como planteamiento alternativo, la industrialización no dependiente, que tiene como base el debate iniciado hace un siglo en la URSS, y en la región, en Cuba a mediados de la década del 60, lo que muestra repercusiones en años recientes para economías autodenominadas socialistas. Se revisa el debate de los paradigmas teóricos relevantes para la política económica en la región y las dificultades que conlleva el proceso de transición en lo referente a dismantelar un orden hegemónico, lo cual supone un desafío para el pensamiento heterodoxo actual.

I. Antecedentes

El orden capitalista se caracteriza por la ampliación de la producción bajo la forma fabril, con lo que la industrialización aparece como un objetivo histórico del desarrollo económico social. Son los países más industrializados los que marcan el rumbo en el sistema mundial. La novedad de China proviene de su reciente expansión como fábrica mundial, con tendencia a ocupar un papel cada vez más relevante en las relaciones internacionales, especialmente en América Latina.

Nuestro subcontinente se incorporó de manera dependiente al proceso de industrialización. La industrialización sustitutiva en nuestros países, luego de la Segunda Guerra Mundial, incluso en algunos países *a posteriori* de la primera conflagración mundial, ocurrió cuando la dominación monopolista se expandía en el ámbito mundial.

La dependencia es la característica de la industrialización en nuestros países. Generó incluso la ilusión del desarrollo autónomo del capitalismo y más aún, habilitó la concepción del desarrollo capitalista aún bajo las relaciones de dependencia. Es un debate teórico en profundidad en los 60 y 70 del siglo pasado, incluso al interior de la escuela de la dependencia, lo que explicó luego el ejercicio de las políticas de Fernando Henrique Cardoso (FHC) como Presidente en Brasil.

FHC aplica su teoría de que podía haber desarrollo aún en la dependencia, y la base son las inversiones externas, y por eso la “neoliberalización” de Brasil en ese periodo histórico. Hubo el debate al interior de la teoría de la dependencia, entre Theotonio dos Santos y FHC, donde el primero se basaba en la imposibilidad del desarrollo bajo condiciones de dependencia, mientras que el segundo sostenía lo contrario. En consecuencia, lo que se aplicaría sería una reproducción de la lógica de la dependencia.

Muchos imaginaron la posibilidad de construir una burguesía nacional para el desarrollo de un capitalismo nacional, autónomo de las grandes potencias del capitalismo industrializado. Se sostenía incluso, que ante la ausencia de esa burguesía o sujeto económico, se podrían constituir empresas translatinas o multilatinas en el proceso de industrialización, y el Estado nacional era sujeto sustituto para ejercer esa función. Es una etapa de fuerte papel del Estado para el desarrollo de la producción material bajo el régimen del capital.

En este sentido, es necesario definir el sujeto económico, puesto que en América Latina ha estado claro el sujeto político. Por ejemplo en Bolivia, el sujeto indígena originario campesino como constructor del proceso de cambio ha sido visto como una novedad, aunque el sujeto originario indígena hace más de quinientos años

que lucha por generar un cambio; sin embargo, recientemente ha sido resaltado en América Latina y en el mundo, producto del proceso de los últimos años, sobre todo del proceso boliviano. Son debates que resurgen en nuestra América, desde el cambio político en curso en esta primera parte del Siglo XXI, con la crítica al neoliberalismo impuesto por más de cuatro décadas en la región. Y con ello se retoma la posibilidad de la industrialización, de la autonomía, incluso del capitalismo nacional, de su sujeto como es la burguesía nacional, o en su defecto, el papel del Estado Nación para encarar la tarea histórica en la industrialización.

Actualmente muchos afirman que la excepción en la desaceleración, del decrecimiento y otros problemas en el desarrollo es Bolivia. Hay que reflexionar sobre la necesidad de recorrer el camino de la heterodoxia, tomando como ejemplo las medidas llevadas a cabo por sus autoridades y darle menos relevancia a cualquier otra teorización que esté dando vuelta hoy en concreto. De manera similar, en 2004 el Banco Mundial presentaba un informe sobre la situación social de América Latina, señalando puntualmente los problemas en temas de salud y educación en América Latina, a excepción de Cuba. Estas publicaciones se hicieron reiterativas cualitativamente, lo que sugería que lo que había que hacer en América Latina, del 2004 en adelante, era seguir el camino de Cuba, donde intentaron hacer la revolución, hacer un proyecto anti capitalista, anti imperialista, de tal forma que se vaya contra la hegemonía del modelo productivo y de desarrollo global.

La discusión y nuestra interrogación son sobre un rumbo alternativo, más allá de las relaciones capitalistas de producción. En rigor, se trata de retomar el debate sobre la transición del capitalismo al socialismo.

II. ¿Hay lugar para una política económica para la emancipación?

El interrogante resulta válido, a partir del freno a las políticas neoliberales que constituyeron las luchas populares, ante el auge de la implementación de la liberalización a la salida de la crisis de fines de los 60 y comienzos de los 70. Es de interés considerar que el territorio privilegiado de esa resistencia se desplegó en nuestra América en las últimas dos décadas del Siglo XX, favoreciendo la emergencia del cambio político vivido en nuestra zona durante esta primera parte del Siglo XXI.

Nos remitimos a la lucha popular contra las privatizaciones, el endeudamiento externo deliberado, la apertura económica, la flexibilidad laboral, el libre comercio empujado en las negociaciones por el ALCA.¹ En ese proceso, de constitución de la institucionalidad neoliberal, se forjó un sujeto de acción colectiva que luchaba

¹ Área de Libre Comercio de las Américas.

por no resignar derechos conquistados. Ante la ofensiva del capital, la lucha era defensiva y reivindicaba el “NO”, en un grito en contra de los intereses y objetivos de las clases dominantes.

La reforma regresiva de los 80 y los 90 explicitó lo que se denominó por la CEPAL² como la “década perdida” en la región, pero que significó una gigantesca reforma regresiva del orden económico, social, político y cultural. Las secuelas sociales en materia de baja de salarios, empobrecimiento y precariedad laboral, sumadas a la marginación extendida y la profundización de la desigualdad de ingresos y riquezas, son el resultado directo de la ofensiva del capital en esos años.

Es en rigor, un proceso de más de 40 años vividos entre el golpe chileno (1973) y el presente (2016), el que explica la cultura dominante del consumismo subordinado a la transnacionalización productiva y hegemonía del capital extranjero en el proceso de producción y circulación capitalista en Latinoamérica y el Caribe.

Resulta de interés verificar el proceso social simultáneo de la resistencia popular a la ofensiva del capital, lo que explica la acumulación de fuerzas social y política, que define el cambio político en la región desde comienzos del Siglo XXI. El cambio político en la región solo puede explicarse desde la multiplicidad de luchas y formas de organización de viejos y nuevos sujetos que confrontaron la reestructuración regresiva y conservadora del orden capitalista bajo las políticas neoliberales, e incluso constituyeron experiencias matizadas de gobiernos que aún constituyen objeto de estudio y están en proceso de balance de éxitos y límites.

Aquello que empezó como “NO” al ajuste y la reestructuración en los 80 y 90, fue paulatinamente constituyéndose en el programa de los “SI”, de lo que debía hacerse a comienzos de este Siglo XXI. Es una cuestión que sigue en discusión y se manifiesta como tensiones de un programa solo contenido en la crítica y la reversión de las políticas neoliberales, o en un sentido crítico y más allá del capitalismo. Es lo que se discute en la coyuntura ante una renovada ofensiva capitalista y de las derechas en nuestra región, explicitada con los golpes “blandos” en Honduras, Paraguay o Brasil, incluso en procesos electorales legislativos en Venezuela, plebiscitarios en Bolivia o de renovación presidencial en Argentina.

Es cierto que la presencia de Cuba y su proceso revolucionario remite, desde hace medio siglo, al horizonte socialista, pero la ruptura de la bipolaridad entre 1989 y 1991 obstaculizaba en el horizonte civilizatorio del imaginario popular, la posibilidad y potencia del anti capitalismo. La formulación realizada por Hugo Chávez a fines del 2004 y comienzos del 2005 acerca de que el capitalismo no ofrecía soluciones a los pueblos de Nuestra América, y que por lo tanto se

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

imponía la construcción del “Socialismo del Siglo XXI” habilitó el debate por el rumbo anticapitalista, obturado mundialmente ante la debacle del socialismo en el este de Europa. Reabría el debate por el modelo productivo y de desarrollo no capitalista, por ende la posibilidad de la Industrialización no Capitalista (InC).

La experiencia previa de la InC se discutió en la década de los 20 del Siglo XX, bajo el nuevo poder soviético. Es una cuestión no cerrada en el marco de la industrialización forzosa en la URSS, pero base material al fin, para la organización de la bipolaridad del sistema mundial entre 1945 y 1989/91. Ese es el marco para estudiar procesos de industrialización de carácter alternativo en ese periodo, incluida la concepción de Ernesto Guevara sobre la posibilidad de ir más allá de la ley del valor en la construcción del socialismo. El debate sobre el cálculo económico y el método presupuestario es parte de la discusión sobre la desmercantilización y la potencia de un nuevo modelo de producción y organización económica de la sociedad. Con la experiencia de China y los debates con la URSS, que terminaron en ruptura política, también se discutía el tema de la integración productiva, el desarrollo integrado de las fuerzas productivas y las formas de apropiación y distribución del excedente social global en condiciones de sistema socialista. La modernización reciente en China agrega dificultad en el análisis, ante la propia conceptualización de “economía de mercado socialista” en las condiciones de la evolución reciente del gigante asiático.

Para Nuestra América y en los años recientes, vale insistir que el movimiento a favor del “SI” contra el “NO” constituyó el sujeto defensivo de la resistencia popular; el horizonte socialista en el siglo XXI recuperó una propuesta por el “SI” a otro orden social y económico. En esa oleada es que cobra sentido el debate por el “Socialismo Comunitario” instalado desde 2010 en la asunción del segundo periodo del gobierno boliviano de Evo Morales y Álvaro García Linera. Puede afirmarse también que la renovación del modelo económico discutido en Cuba en 2011 y expresado en los lineamientos de política económica para renovar el modelo socialista en la isla, hace al mismo un proceso de recreación de un imaginario contemporáneo por el socialismo. Apuntamos a señalar que en la crisis capitalista contemporánea, no solo existen políticas anticrisis para superar el problema en el marco del capitalismo, sino que emergen propuestas que pretenden ir más allá del orden capitalista.

El proceso de InC es parte de esta experiencia diversa de proyectos asumidos contra el capitalismo y por el socialismo, que requieren ser aun profundizados y balanceados, que convocan a debates concretos sobre las formas de la transición sistémica para superar el orden capitalista.

La cuestión no es solo un debate de capitalismo y socialismo, sino que la emergencia de sujetos invisibilizados por el colonialismo y el capitalismo durante siglos, trajeron a la discusión la categoría instalada constitucionalmente en Bolivia y el Ecuador por el “vivir bien” o el “buen vivir” con tradición en la cultura indígena, originaria y campesina. Son conceptualizaciones confrontadas con la producción y circulación capitalista y el productivismo al que se remite la experiencia del “socialismo real”. Estos planteamientos suponen recuperar la tradición histórica de los pueblos originarios en las condiciones actuales, no de volver al pasado, sino en un contexto de recuperación histórica de la organización de la economía, la educación, salud, de las múltiples formas en que los pueblos de América Latina vienen recuperando.

Ante la pregunta sobre la posibilidad de un desarrollo alternativo anti colonial, anti capitalista, anti imperialista, la respuesta es que es totalmente posible y que hay muchas experiencias. El vicepresidente boliviano recientemente señaló a la “economía comunitaria”. Bolivia nos muestra que su Constitución incluye a la economía plural, junto con la economía capitalista, la economía estatal, la economía cooperativista y la economía comunitaria. Se puede aprender del desarrollo comunitario, que no necesariamente debe estar supeditado al ámbito rural; lo comunitario también puede ser la articulación de lo rural con lo urbano. Pensar en desarrollos alternativos, porque sobre todo en los países andinos, la familia rural, la vida en comunidad rural tiene múltiples lazos familiares, de amistad, junto con el desarrollo de la industria y de la transformación de los bienes producidos por el agro, participando en la economía.

Es parte de la discusión sobre la crisis civilizatoria, ya que el orden capitalista contemporáneo exacerba la explotación de la fuerza de trabajo y la desposesión territorial en la disputa por la apropiación de la naturaleza para la producción capitalista.

La enorme dotación de bienes comunes de la región coloca a Nuestra América en la mira y objetivo de las corporaciones transnacionales y del capitalismo contemporáneo, habilitando un debate sobre la producción y la armonía con la naturaleza, como lo relativo a la disputa o no, entre el Estado y el capital privado (mayoritariamente extranjero) por la apropiación de la renta del suelo. Es un debate sobre la potencia y posibilidad de la emancipación social, que tiene materialidad en nuestro territorio y que constituye un laboratorio de experimentación observado y estudiado en el ámbito mundial.

Nuestra discusión apunta a dilucidar qué hacer en materia de política económica para resolver las necesidades insatisfechas de la población, postergadas por siglos, y al mismo tiempo, modificar la lógica de funcionamiento del orden capitalista.

Una respuesta rápida, según lo indica la experiencia reciente en nuestra región, se remite a la distribución del ingreso sin afectar el régimen de propiedad. La lógica de valorización del capitalismo, define una inserción subordinada de nuestros países al sistema mundial. Sin embargo, la propia dinámica de la lucha social puede identificar caminos simultáneos de políticas para la emancipación. La propia definición de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia apuesta por una economía plural, al colocar a la economía comunitaria como horizonte posible de alternativa al desarrollo. Incluso la posibilidad de emprendimientos mixtos con el Estado, de las formas sociales cooperativas, e incluso del sector privado. La experiencia del laboratorio boliviano y latinoamericano marca el camino del rumbo por la emancipación.

Es algo no escrito y que se define en la lucha de clases en la vida cotidiana, en las definiciones de política económica, fiscal, monetaria, crediticia, de ingresos, de ahorro o inversión, y especialmente en el debate sobre el modelo productivo y de desarrollo, tanto al interior de cada país como en la definición por el tipo de integración y articulación productiva regional o mundial que se defina. Queda claro que es un tema abierto y en debate, muy sensible, ya que las necesidades insatisfechas exigen perentoriedad y no son funcionales a experimentos de ensayo y error, con probabilidades difusas de nuevos ensayos y con potencialidad de fracaso, más aún con la fortísima ofensiva ideológica del orden capitalista, que convoca a una subjetividad por el consumo inmediato.

III. El debate de los paradigmas teóricos para la política económica

La larga crisis del capitalismo explicita un debate sobre política económica para superar la crisis desde el propio capitalismo. Es un debate entre neoliberales ortodoxos y nekeynesianos o neodesarrollistas el que se tiene por delante en el horizonte capitalista. Pero también existe una realidad, en discusión y no cerrada, para salir de la crisis con una perspectiva más allá y en contra del capitalismo.

Es por ello que pensamos que no alcanza con la crítica al capitalismo, sino que se requiere constituir el sujeto del cambio del orden capitalista y armonizar el nuevo proyecto de sociedad sin explotación, en la contemporaneidad. Son varios los debates y no es menor el que se procesa en las relaciones sociales de producción y la armonía con la naturaleza.

La construcción de esos sujetos es parte de la acumulación popular cotidiana para la emancipación. La potencia de la emancipación existe en la práctica social minoritaria en el ámbito institucional y tiene como base y sustento el protagonismo popular en la constitución de un orden social emancipado que oriente un nuevo rumbo civilizatorio ante la crisis mundial del capitalismo. En ese marco, necesitamos

discutir sobre la industrialización no dependiente, ya que nuestra historia verifica la subordinación de la región a la lógica de acumulación de los capitales dominantes: las transnacionales. Por eso, surge el interrogante sobre la posibilidad de una producción para resolver las necesidades sociales insatisfechas.

Un primer tema lo constituye el sujeto económico del cambio en la región, lo que supone discutir quien encarna el proyecto de producción alternativa para resolver la emancipación. En las condiciones actuales, los Estados nacionales disputan la atracción de capitales globales para el desarrollo productivo, que bajo la lógica del capital solo se interesan por su propia rentabilidad, asociado a la explotación de la fuerza de trabajo y los recursos de la naturaleza.

El interrogante que nos hacemos remite a la experiencia acumulada por los trabajadores y trabajadoras en las empresas recuperadas ante diversas dificultades de sus propietarios. El abandono de los empresarios llevó a la iniciativa de sus trabajadoras y trabajadores a asumir por cuenta propia la gestión productiva. Pusieron en evidencia lo innecesario del propietario privado de los medios de producción. El acumulado popular incluye cooperativas, mutuales y variadas formas de organización de la producción y circulación de bienes y servicios para satisfacer necesidades de ingreso de los involucrados y sus familias, o del abastecimiento y resolución de problemas que hacen a la vida cotidiana de quienes protagonizan estas experiencias.

Sin embargo, la lógica mercantil capitalista en que se insertan esas experiencias reduce la potencia transformadora de las relaciones sociales en su conjunto y convocan a discutir la política económica marco, necesaria para que esas experiencias no sean marginales y subordinadas y constituyan lógica de construcción de la transición social y económica.

Pero también a pensar en formas de producción comunitaria para resolver las necesidades alimentarias de la población, especialmente en articulación con la manufactura y circulación de la producción agroindustrial. No debiera haber límite para pensar la economía comunitaria, que en general se asume que está restringida al ámbito rural. La urbanización creciente de la región y los fuertes vínculos de la economía comunitaria en los países andinos con familias urbanizadas y asociadas a la producción manufacturera y su distribución, indica la necesidad de pensar lo comunitario industrial urbano, o la asociación en redes de la población rural y urbana para la integral satisfacción de necesidades sociales.

Pensar en soberanía alimentaria permite articular campo y ciudad, producción agraria con industria manufacturera y el desarrollo de una planificación social para la constitución de un sujeto económico que consolide el cambio político en Nuestra América.

Esto nos lleva a una segunda dimensión, que supone discutir el programa de una política económica autónoma para un desarrollo de modelo productivo autónomo e independiente que supere los lazos actuales de la industrialización dependiente.

Por eso el camino de las soberanías en la producción de alimentos, de energía y en el financiamiento, son propuestas que ya tienen historia en nuestra región y son objetivos inconclusos que pueden materializarse; claro está que requieren para ello de la voluntad política compartida y de una disposición de recursos económicos y potencial humano suficiente. La tradición de escuela y universidad pública en la región constituye la base para pensar en articular pensamiento, ciencia y técnica, con desarrollo e industrialización no dependiente.

Necesitamos hacer un balance del proceso de cambio político vivido por la región en este comienzo del Siglo XXI. Discutir el propósito explícito o implícito de cada una de las experiencias desplegadas en nuestros países. No es lo mismo aquellos que se propusieron transitar caminos de superación del capitalismo, que aquellos que imaginaron un destino autónomo dentro del orden del capital. Es un debate sobre paradigmas, de objetivos y de métodos, sabiendo que los beneficiarios del orden vigente defenderán sus privilegios con uñas y dientes. Aquí radica la explicación de la brutal ofensiva contra los procesos de cambio en la región, sean los cambios institucionales ocurridos en Honduras, Paraguay, Brasil, o incluso por vía electoral en Argentina, o las amenazas sobre Venezuela y otros países en nuestra América.

Los procesos de cambio político contribuyeron a la distribución del ingreso y con ello a la inclusión social en el régimen del capital, desarrollando el consumismo entre la población. Al no modificarse las relaciones de producción y no encarar un nuevo modelo productivo y de desarrollo, las mejoras del ingreso popular devienen en mayores demandas de consumo que se resuelven con la reproducción de la lógica del capital, de recreación de las condiciones de posibilidad de la búsqueda de ganancias, de la acumulación y la dominación capitalista.

El debate es teórico y de políticas económicas. ¿Qué rumbo debe propiciarse para nuestras sociedades, sin la subordinación a la lógica capitalista? o ¿se debe intentar ir más allá? Eso supone discutir la transición del capitalismo al socialismo o a otra forma de organizar económicamente la sociedad, contraria a los mecanismos reproductivos del capitalismo con sus secuelas de desigualdad, y extensión de la miseria social.

Evo Morales, en una asamblea del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en el 2009 postuló a la comunidad intelectual que la teoría estaba muy por detrás de lo que el movimiento popular estaba construyendo en América

Latina. La impresión actual es que el pensamiento sigue estando muy detrás de la práctica social de los pueblos de América Latina y el desafío actual es alentar y desarrollar el pensamiento crítico.

IV. El problema de la transición

La cuestión a resolver no es sencilla, ya que se requiere desandar lo construido hasta ahora bajo las relaciones de dependencia, y avanzar en un proceso de producción para una nueva sociedad. Eso requiere discutir qué producir, cómo, con quién, para quién. Resulta un buen interrogante pensar si se puede resolver en un solo país, con los límites que ello implica. En ese sentido, tenemos experiencias sobradas, siendo la mayor la cubana, por lo que apuntamos a una perspectiva de integración no subordinada, en contraposición a la que imponen los procesos de liberalización, con tratados de libre comercio o de protección de las inversiones externas.

Desarmar el modelo productivo hegemónico y construir el nuevo requiere de enormes consensos sociales y políticos, los que deben desplegarse asociados a la generación de una nueva subjetividad para un desarrollo económico con otros beneficiarios del proceso de producción y distribución. Por eso insistimos en el sujeto económico y político del cambio, que suponemos es consciente de los desafíos por avanzar en la perspectiva de satisfacer necesidades bajo la autonomía y la no dependencia.

El desafío de una industrialización no dependiente supone ir a fondo, desafiándonos a pensar el sujeto económico de los cambios, de las transformaciones, de la transición, e ir contra el colonialismo que sobrevive en nuestra realidad. Es necesario ir contra el capitalismo, puesto que es este sistema el que genera procesos de inequidad. Desde 1850, Piketty pone en evidencia (y lo pone Oxford en sus medidas) que día a día, año a año, lo que crece es la inequidad, la desigualdad, la súper explotación. Es menester confrontar el orden hegemónico para disminuir la arremetida contra los pueblos, contra las trabajadoras y los trabajadores y contra los recursos naturales.

El punto de partida es la planificación democrática del proceso de producción y distribución de la riqueza socialmente producida. La democracia ampliada en la gestión productiva resulta esencial, superando las trabas de la burocracia estatal o empresarial, técnico profesional. Demanda la auto-gestión de los sujetos constructores de la transición, lo que supone un inmenso trabajo de debate colectivo del objetivo social a lograr.

Sabemos que el enigma del capital está en quién dirige el proceso de inversión productiva; por eso, la transición demanda un proceso de ruptura en la orientación

de la producción. Ello requiere del manejo soberano de las inversiones, que debe provenir de formas de asociación de lo comunitario, lo cooperativo y lo estatal con participación social extendida.

Nada de lo dicho es posible sin el desarrollo en simultáneo de una importante orientación científica tecnológica a resolver en cada país y en forma integrada en la región. La independencia en la producción, la industrialización y el modelo alternativo de desarrollo necesita independencia tecnológica y científica, algo que Nuestra América tiene fuertemente acumulado en su tradición, desde la reforma universitaria pronta a cumplir 100 años.

Estamos desafiados a pensar en términos alternativos, de confrontar con el poder, lo cual no es sencillo. El poder no va a dejar su lugar libremente porque nuestro pensamiento es correcto; pero al mismo tiempo esto supone debatir a fondo el proceso de la independencia tecnológica – científica.

Podemos pensar en desarrollar un proceso alternativo si al tiempo que se genera una subjetividad popular transformadora, se articula el saber profesional con el saber específico, el saber intelectual dentro de un ámbito académico. Se trata de compatibilizar y articular el saber popular con el saber profesional, con el saber intelectual para la perspectiva de la liberación.

Recursos naturales, las posibilidades para la política económica

Diego Alfredo Martínez Vinueza*

* Gerente General del Banco Central del Ecuador. Master en Economía del Desarrollo en el Instituto of Social Studies (ISS) de los Países Bajos.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Andrés Gutiérrez Villca.

Resumen

Es trascendental el papel de la política económica en economías que basan su crecimiento económico en recursos naturales a la hora de delimitar las sendas del desarrollo económico y del bienestar de los habitantes de un país. Este documento describe los momentos históricos por los que pasó Ecuador, comparando las políticas económicas heterodoxas y ortodoxas implementadas por los países de la región. De este diagnóstico y citando experiencias como el caso boliviano, se concluye que la política económica heterodoxa fomenta el crecimiento, estabiliza la economía, promueve la industrialización y la innovación.

I. Introducción

El análisis sobre los “Recursos naturales, las posibilidades para la política económica” se basa en las siguientes tres ideas: la primera, se relaciona con el impacto que tienen los recursos naturales en la trayectoria de las economías, especialmente aquellas que son pequeñas y abiertas; la segunda idea plantea que para éstas existen además, suficientes razones teóricas y prácticas para poner en práctica una política que no sea la tradicionalmente recomendada según los preceptos de libre comercio, libre movilidad de capital y especialización por ventaja competitiva; el tercer elemento es el papel de la política económica, que puede permitir facilitar el proceso de desarrollo económico, estabilizar la economía pero fundamentalmente viabilizar la industrialización y la innovación (Esquema 1).

Esquema 1: IDEAS CENTRALES

1. El impacto en la economía de los recursos naturales puede ser muy alto, mayor de lo que las cuentas fiscales dejan ver, especialmente en países pequeños y abiertos, incluso de manera independiente a si su explotación es pública o privada.
2. Para este tipo de países existen suficientes razones teóricas y prácticas para aplicar una política económica distinta a la de los postulados neoclásicos (libre comercio, libre movilidad de capitales y especialización por ventajas competitivas).
3. El rol que puede jugar la política económica es esencial para facilitar el crecimiento, estabilizar la economía, promover la industrialización y la innovación. En última instancia, el tipo de política económica implementada es una decisión política sobre privilegiar el capital o el trabajo en la economía.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco Central del Ecuador (BCE)

La literatura económica evidencia que hay muchos esquemas teóricos que hablan sobre cómo los países pequeños y abiertos podrían estar altamente restringidos por su capacidad de financiar su crecimiento, su desarrollo, en función de la generación de divisas, y particularmente por la salud que se tenga en cuenta corriente. El elemento central para resolver temas relacionados con desigualdad y pobreza es la capacidad de generar divisas. En el caso del Ecuador los recursos naturales delimitan la trayectoria del desarrollo económico, la pobreza y la desigualdad, etc. Sin embargo, en el caso de la política monetaria al ser activa y promocionar el crecimiento y el desarrollo, no significa con ello que se renuncia a su objetivo principal de control de la inflación (Esquema 2).

Esquema 2: UN EJEMPLO DE LITERATURA: CRECIMIENTO RESTRINGIDO POR LA DISPONIBILIDAD DE DIVISAS

Para países pequeños, con alta apertura, la disponibilidad de divisas es determinante en su ritmo de crecimiento. Si hay recursos naturales, esto puede ser un vehículo o un gran problema.

La capacidad para generar divisas de manera sostenible (cuenta corriente) es lo que permiten financiar el crecimiento, la industrialización, la innovación, reducir la desigualdad y la pobreza.

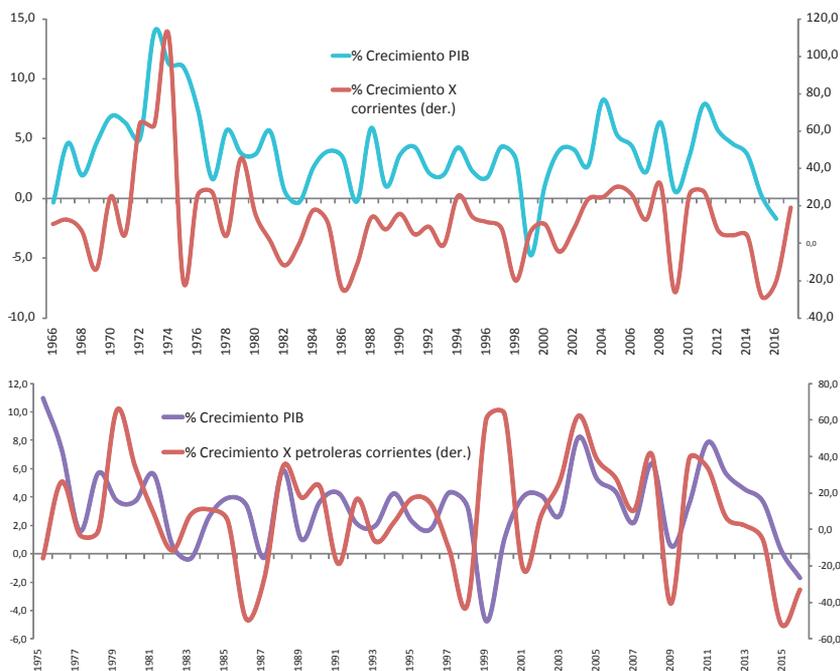
La capacidad de generar divisas "se construye", no se da de manera espontánea. Usar el ingreso de divisas de los recursos naturales es esencial. Se requiere políticas de industrialización e innovación.

Esto no significa renunciar a otros objetivos como mantener la confianza en la moneda nacional, especialmente en países con historial de alta inflación

Fuente: Elaboración propia con información del BCE

Este desempeño se puede evidenciar para el caso del Ecuador. La línea azul muestra la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) desde 1960 hasta 2016, y la línea roja, la variable nominal, representa la velocidad de crecimiento del ingreso de las exportaciones, de lo cual se puede concluir que el crecimiento económico del Ecuador depende de las exportaciones, particularmente de recursos naturales (Gráfico 1).

Gráfico 1: ECUADOR: CRECIMIENTO RESTRINGIDO POR LA DISPONIBILIDAD DE DIVISAS

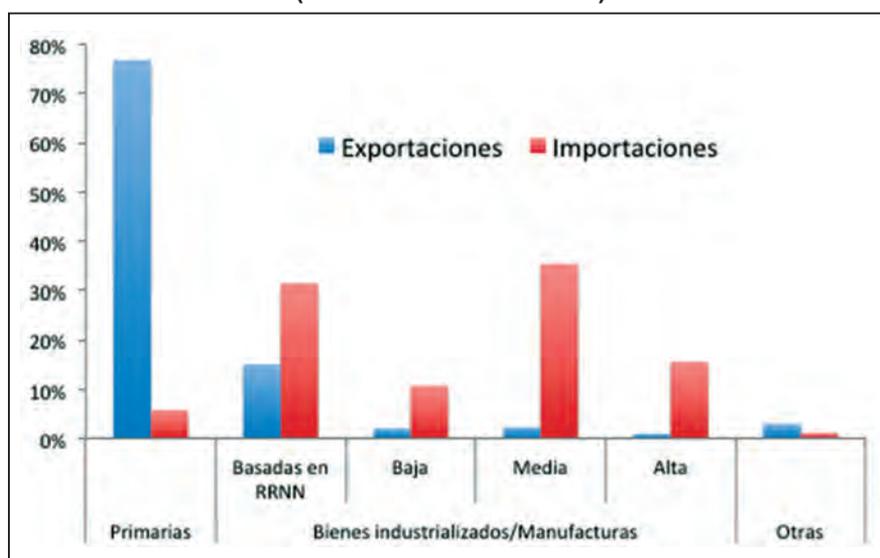


Fuente: Elaboración propia con datos del BCE

En el caso de Ecuador es primordial saber cómo están estructuradas las exportaciones, y si estas exportaciones son fundamentalmente de bienes primarios. El Gráfico 2 muestra, la estructura por intensidad tecnológica de las exportaciones, en azul, y de las importaciones, en rojo. El gráfico revela que casi el 80% representa exportaciones primarias, 13% de exportaciones manufacturadas ligadas a recursos naturales, menos de 2% son exportaciones manufacturadas de baja, media o alta intensidad. Esto permite concluir que el Ecuador depende de las exportaciones de materias primas.

Respecto a las importaciones, la historia es exactamente la contraria. Se importa una buena parte de productos manufacturados con alta, media y baja intensidad, pero también se importa una enorme cantidad de manufacturas basadas en recursos naturales, que es paradójicamente lo que más se exporta. Estos resultados abren la posibilidad de que al menos hay dos terrenos inmediatos para actuar, que son justamente aquellos relacionados con las manufacturas basadas en recursos naturales, en los cuales se incluye, por supuesto la biodiversidad, que es uno de los elementos centrales sobre los cuales se ha construido la idea del Buen Vivir.

Gráfico 2: ECUADOR: INTENSIDAD TECNOLÓGICA DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 2013-2016
(En dólares americanos)

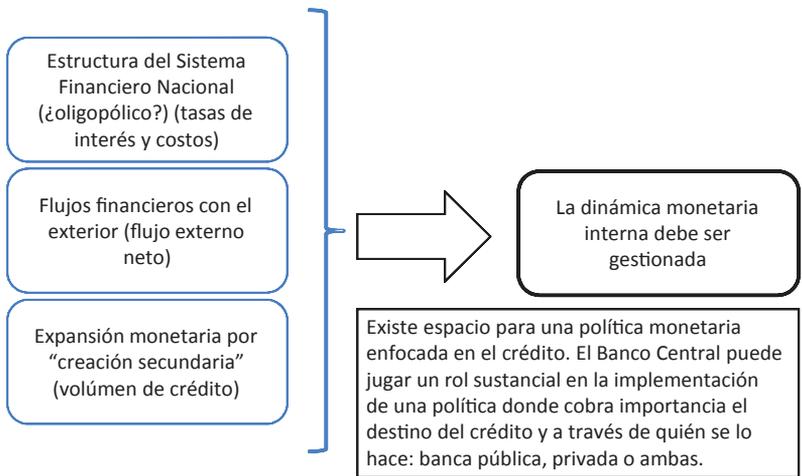


Fuente: Elaboración propia con datos del BCE

Por el lado monetario - financiero, existe la impresión de que poco se puede hacer desde los bancos centrales o los gobiernos. Sin embargo, la experiencia muestra lo contrario, dado que se puede cambiar esa historia de ser altamente determinados por el desempeño de las exportaciones de productos naturales. Desde el ámbito

monetario hay tres aspectos que se deben analizar y esto depende de la coyuntura y de la estructura idiosincrática de cada país. Primero, cuál es la estructura del sistema financiero que se tiene, ¿es altamente oligopólico?, ¿es competitivo?, etc. En el caso ecuatoriano se tiene un sistema financiero altamente oligopólico, razón por la cual se vuelve central la regulación, por ejemplo, de tasas de interés, etc. Segundo, se deben fijar políticas que establezcan un manejo adecuado de flujo externo neto de divisas para financiar el crecimiento y el desarrollo. Finalmente, un aspecto importante para la política monetaria es el hecho de perderle el miedo a la expansión monetaria, especialmente en países como el Ecuador y Bolivia, donde se tienen historiales de hiperinflación. En esa línea, es importante remarcar que no toda expansión monetaria resulta ser inflacionaria (Esquema 3).

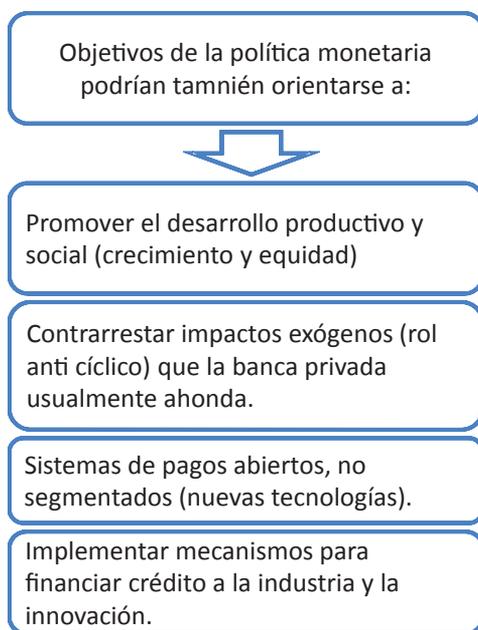
Esquema 3: CARACTERÍSTICAS DE LA DINÁMICA MONETARIA Y FINANCIERA



Fuente: Elaboración propia con datos del BCE

En ese contexto, los objetivos de la política monetaria pueden ser distintos y pueden también incluir los que se muestran en el Esquema 4, como por ejemplo, para promover el desarrollo productivo y social, es decir, temas de crecimiento y equidad fundamentalmente; también puede servir como elementos contra-cíclicos para contrarrestar impactos exógenos; uno fundamental que se relaciona con temas de innovación y desarrollo tecnológico, medios y sistemas de pago; y finalmente para implementar mecanismos para financiar a la industria y la innovación.

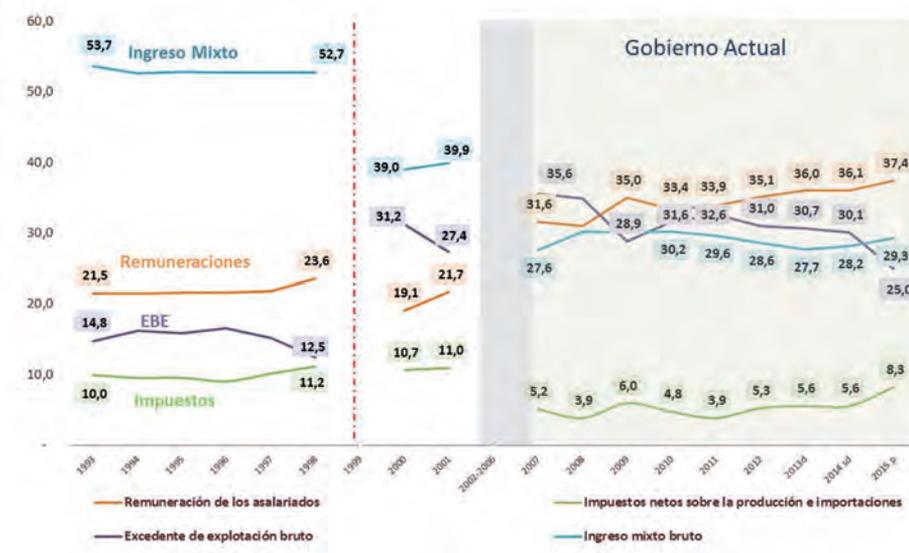
Esquema 4: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA MONETARIA Y EL ROL DEL BANCO CENTRAL



Fuente: Elaboración propia con datos del BCE

Otro aspecto relevante al momento de analizar los recursos naturales y la política económica tiene que ver con la asignación de recursos hacia los habitantes de un país. El Gráfico 3 muestra la distribución primaria del ingreso en el Ecuador. Desde el año 2007, la política social privilegió a los trabajadores. La línea naranja representa la participación de los trabajadores en el PIB, la cual pasó de un 31% en 2007 a un 37% en 2015 con grandes conflictos sociales y políticos. Con ello la decisión de política pública permitió reducir el Excedente Bruto de Explotación (línea lila) que pasó de un 35% a un 29% en el mismo periodo (Gráfico 3).

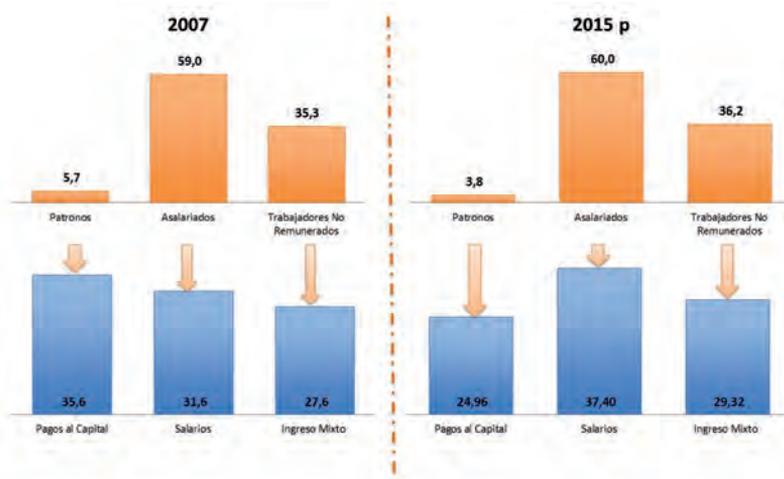
Gráfico 3: PIB POR EL ENFOQUE DEL INGRESO (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCE

Esta reasignación de recursos ha permitido a los trabajadores del Ecuador en los últimos años aumentar sus ingresos. El Gráfico 4 muestra la distribución de la riqueza para los periodos 2007 y 2015, donde los trabajadores no remunerados que percibían el 27% de PIB en el primer periodo, pasaron a percibir el 29% del PIB, en tanto que la participación de los dueños del capital se redujo de 36% a 25% en el mismo periodo (Gráfico 4).

Gráfico 4: DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA GENERADA EN PORCENTAJE DEL PIB (Por categoría ocupacional)



Fuente: Elaboración propia con información del BCE

La implementación de una política pública está sujeta al enfoque de economía de mercado o de intervención del Estado. En el Cuadro 1 se muestra en detalle, qué es lo que proponen los gobiernos con política económica ortodoxa y heterodoxa. Desde la primera perspectiva, la recomendación plantea que todo gasto excesivo del gobierno conduce a realizar ajustes fiscales posteriores, y en línea con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) se debe: a) eliminar subsidios, b) bajar el impuesto a la renta, c) incrementar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), d) efectuar reducción salarial, e) el Estado debe hacerse cargo de subsidiar los aportes privados a la seguridad social, y también hacerse cargo de pagar la seguridad social de los trabajadores. La perspectiva ortodoxa por lo general recomienda la apertura a la inversión extranjera directa sin restricción, acuerdos *stand by*, leyes de amnistías tributarias y por supuesto, se necesita autonomía del banco central. Desde una perspectiva heterodoxa la política pública se encarga de utilizar los ingresos provenientes de las exportaciones de recursos naturales para la industrialización de la economía. La política monetaria es contracíclica y procura el crecimiento económico sostenido sin descuidar el control de la inflación.

Cuadro 1: SECTOR EXTERNO, ¿DE DÓNDE VIENEN LAS DIVISAS?

BALANZA DE PAGOS		
CUENTA CORRIENTE	Perspectiva Ortodoxa	Perspectiva Heterodoxa
	Devaluación fiscal: eliminación subsidios, baja IR, incremento IVA, contención de salarios, subsidio de la S. Social + eliminar servicios sociales o privatizarlos	Promover exportaciones, utilizar el ingreso proveniente de los recursos naturales
Bienes		
CUENTA DE CAPITAL Y F.		
IED/Venta de Activos	De cualquier tipo, sin requisitos	Incrementar flujo positivo, Productividad, Transf. Tec., Empleo.
Deuda	Acuerdo Stand By	Sostenibilidad
Otros	Amnistía tributaria	Aumentar la liquidez doméstica
Balanza Global		
Variación Reservas Int.	Autonomía BCE	Recirculación de la liquidez para fines de política económica

Fuente: Elaboración propia con datos del BCE

II. Conclusiones

El documento sobre “Recursos Naturales, las posibilidades para la Política Económica” plantea que la política económica puede contribuir a promover el crecimiento económico sin descuidar la estabilidad de precios. La literatura económica establece que existe una restricción al crecimiento dada por la velocidad a la que se generan divisas en un país, especialmente en países pequeños.

El papel del banco central en promover el crédito orientado a actividades productivas, es de suma importancia para la diversificación productiva. Asimismo, plantear un modelo de desarrollo inclusivo y equitativo, que también promueva la innovación y el desarrollo tecnológico, permite a los bancos centrales un rol más activo el crecimiento económico.

La experiencia del Ecuador que es una economía que depende de la generación de sus recursos por las exportaciones de materias primas, muestra cómo la política pública ha logrado redistribuir los recursos hacia los habitantes de menores ingresos. En el caso de Bolivia la implementación de políticas contra-cíclicas y promotoras de la producción, habría permitido alcanzar tasas de crecimiento económico sostenidas, reducir la desigualdad y el desempleo sin descuidar el objetivo de estabilidad de precios.

Finalmente, el planteamiento de un enfoque de política económica heterodoxa se constituye en un instrumento fundamental al momento de querer transformar la estructura productiva de los países, mejorar las condiciones de la población para el acceso a servicios de educación y salud de calidad.

Los desafíos del cambio estructural y del desarrollo productivo

Mariano Francisco Laplane*

* Presidente del Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Liliana Villamil Velasco.

Resumen

Los principales desafíos que se plantean en el documento son: la igualdad como “horizonte estratégico” del desarrollo de la región; la armonización de las tres dimensiones de la sostenibilidad: económica, social y ambiental; el compromiso con la democracia y con los derechos humanos; la transformación de la estructura productiva para aumentar el dinamismo y el bienestar; construir una especialización “virtuosa” que promueva el crecimiento y la inclusión; aumentar la eficiencia en la producción de bienes y servicios; traducir la eficiencia en bienestar y en igualdad; articular el consumo con la inversión.

En cuanto a la política industrial para el cambio estructural: estimular la innovación para diversificar la estructura productiva y aumentar la eficiencia, construir nuevos mercados que agreguen dinamismo y sostenibilidad a la economía, identificar nuevas oportunidades de negocios para la sociedad y definir “misiones”.

La nueva perspectiva demanda un proceso de aprendizaje: no hay modelos a imitar, ni manuales para seguir, la política industrial es un terreno fértil para construir un nuevo pacto entre la sociedad, las empresas y el Estado, es también un terreno fértil para la cooperación y la integración regional.

Cambio estructural y desarrollo productivo.

El documento tratará de responder una pregunta muy simple: ¿por qué estamos hablando de cambio estructural? Esto parece una pregunta un poco tonta porque nosotros sabemos exactamente la respuesta, pero la pregunta no tendría que referirse solo a América Latina, porque en todo el mundo se habla de este tema, hasta en países supuestamente ya desarrollados con estructuras productivas avanzadas que durante mucho tiempo fueron modelo, que fueron nuestra referencia. La razón es, para responder dicha pregunta de forma más simple, porque estamos en el medio de una crisis profunda, que se puede llamar de varias formas, pero que a mí me gusta llamarla ‘crisis de la globalización’.

Cuando se habla de un ciclo largo de expansión, la referencia natural es el ciclo de los Años Dorados después de la Segunda Guerra (los 30 Años Gloriosos, como dicen los franceses). La globalización está durando más o menos eso, y ha producido cambios profundos en la estructura económica, en la estructura social, en la forma de producir y de consumir.

No es que la globalización no haya traído beneficios para algunos grupos de la población mundial que estaban en condiciones extremadamente difíciles. La globalización cambió las condiciones de vida de algunos cientos de millones de campesinos y habitantes de las ciudades en Asia y los trajo para el consumo capitalista, los trajo para el mercado, los incluyó para bien y para mal. Pero la globalización también trajo profundos desequilibrios patrimoniales para muchos gobiernos, familias y para muchas empresas. Ató la mano de los Estados nacionales, que quedaron cada vez más impotentes para hacer frente, regular y controlar a grandes grupos económicos. Estos aspectos no tan positivos de la globalización son los que nos han llevado a la crisis actual. Obviamente tenemos que concluir que la crisis es una consecuencia de cambios estructurales “no virtuosos” y “no sostenibles” provocados por la globalización:

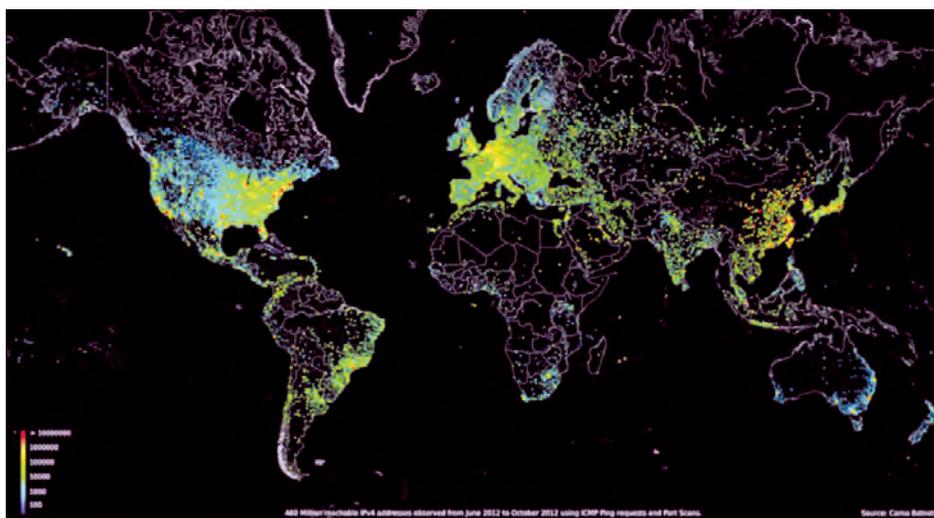
- Desequilibrios y asimetrías cada vez mayores entre países y entre grupos económicos.
- Desajustes patrimoniales graves en las familias, en las empresas y en los gobiernos.
- Aumento de la desigualdad, de las tensiones sociales y debilitamiento de las instituciones democráticas.

La superación de las crisis será resultado de una nueva rueda de transformaciones en la economía mundial. En este sentido, los países de América Latina hemos dado algunos pasos importantes hacia la construcción de un nuevo estilo de desarrollo, entonces para consolidar los avances es necesario profundizar el cambio estructural.

Cuando se está en crisis se buscan salidas. Eso me lleva a plantear la segunda idea, la segunda pregunta, también bastante simple: ¿cuál es la salida? En la historia del capitalismo, grandes crisis fueron catalizadoras de grandes transformaciones. Hay evidencias de que los esfuerzos de los gobiernos y de los grandes grupos económicos en los países desarrollados para encontrar una salida son intensos, por eso es que ellos también hablan de cambio estructural, de cambiar los estilos de consumo y los estilos de producción, porque casi siempre en las crisis, una de las salidas potenciales es la innovación.

En cada crisis capitalista resucitan economistas como Marx, Keynes y Schumpeter. La economía y las ideas schumpeterianas resucitan en las crisis porque hay un énfasis muy grande en buscar la salida a la crisis en la innovación. Además de buscar referencias bibliográficas en textos, también se recurre al internet. El desarrollo del internet ha superado ampliamente cualquier previsión y constituye una verdadera revolución en la sociedad moderna puesto que se transformó en un pilar fundamental de las comunicaciones en el mundo (Ilustración 1).

Ilustración 1: INTENSIDAD EN EL USO DE INTERNET EN EL MUNDO



Esta es una foto muy ilustrativa y mide en luz, la intensidad de uso de la internet en el planeta. Como se ve, éste es otro de los desequilibrios, puesto que el uso del internet en el planeta no es homogéneo. Si uno busca en la internet nuevos temas relacionados a posibles salidas, aparecen palabras bastante curiosas como “*open science*”, “*networked science*”, “*citizen science*”, “*fourth industrial revolution*”, “*data driven innovation*”, “*inclusive innovation*”, “*social innovation*”, “*disruptive innovation*” (esta última tiene una cantidad de referencias enormes de gobiernos, de consultoras y de ONGs) (Cuadro 1).

Cuadro 1: TECNOLOGÍAS DISRUPTIVAS

McKinsey Global Institute Report (2013)	French Government Commission (2013)
<i>Global Internet, Automation of knowledge work, Internet of Things, Cloud technology, Advanced robotics, Autonomous and near-autonomous vehicles, Next generation genomics, Energy storage, 3D printing, Advanced materials, Advanced Oil and Gas exploration and recovery, Renewable energy</i>	<i>Energy storage Recycling or rare metals, Ocean mining and desalinization of sea water, Vegetable proteins and Plant Chemistry, Personalized medicines, Technologies for an ageing population Big Data</i>

Para Schumpeter la salida de los ciclos largos era la combinación de innovaciones que fueran capaces de crear mercados, de hacernos saltar para una nueva función de producción.

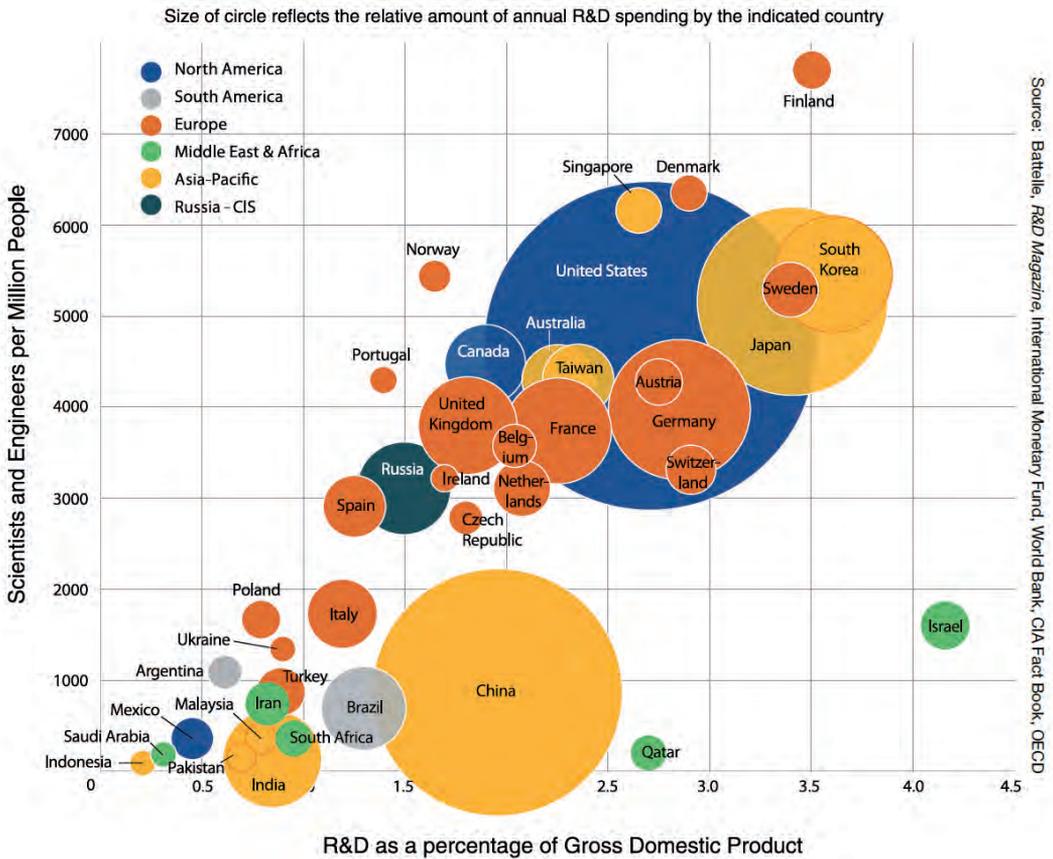
Tal vez aisladamente ninguna de estas tecnologías disruptivas tenga esa capacidad, pero combinadas algunas comienzan a parecer más interesantes. Esto se llama en los programas del gobierno norteamericano ‘manufactura avanzada’, o en los programas del gobierno alemán ‘industria 4.0’. Pero no todo el mundo está muy convencido de que esta sea la salida.

Hay un debate, inclusive mencionado en la revista *The Economist*, entre los tecno-optimistas y los tecno-pesimistas. El debate es más o menos así: los tecno-optimistas dicen que tenemos una combinación de factores de demanda que nos empujan hacia esta salida, entonces, por ejemplo, el problema del cambio climático nos empuja hacia la eficiencia energética. Además, la rivalidad entre China y Estados Unidos, disputando espacios en la economía mundial, es otro factor que genera un impulso hacia esa salida. Los tecno-pesimistas son un poco más cuidadosos y dicen que para que esto ocurra tenemos que ver si los modelos de negocios y las estructuras empresariales estimulan la innovación, o si la presencia cada vez más fuerte de monopolios y oligopolios frena el avance hacia esta salida, y principalmente si tenemos la estructura institucional científica y gubernamental de políticas públicas; y agregan que esto está asociado a cambios

sociales profundos. Los pesimistas tienen argumentos serios para decir que no será apenas tecnológica la salida de esta crisis.

Las inversiones en innovación son gigantescas y concentradas en pocos países y en pocos sectores, principalmente en la industria. El perfil de los gastos en cada país revela una fuerte alianza entre las grandes corporaciones globales y los gobiernos de sus países de origen.

Ilustración 2: I + D COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: Battelle and R&D Magazine (2013); 2014 Global R&D Funding Forecast, December
 Nota.- El tamaño del círculo refleja la dimensión del gasto anual en I+D en cada país

Cuadro 2: GASTOS EN I+D – 2014
(Dólares norteamericanos – Tasa de cambio PPC)

	Gastos en I+D	%
1 Estados Unidos	465	28,74
2 China	284	17,55
3 Japón	165	10,19
4 Alemania	92	5,69
5 Corea	63	3,89
6 Francia	52	3,21
7 Reino Unido	44	2,72
8 India	44	2,72
9 Rusia	40	2,48
10 Brasil	33	2,04
Subtotal	1.282	79,23
Otros	336	20,77
Total	1.618	100,00

Fuente: National Science Foundation Science and Engineering Indicators, 2014

Cuadro 3: PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA EN EL TOTAL DE GASTOS EN I+D

País	%
Alemania (2008)	89,0
Corea (2010)	87,7
Japón (2010)	87,1
China (2009)	84,0
Francia (2007)	83,6
Reino Unido (2009)	73,9
Estados Unidos (2009)	69,3

Fuente: National Science Foundation Science and Engineering Indicators, 2014

Cuadro 4: SECTOR LÍDER EN GASTOS EN I+D

País	Setor
Corea	Electrónica (47%)
Alemania	Automobilística (32%)
Reino Unido	Farmacéutica (32%)
Estados Unidos	Servicios (30%)

Fuente: National Science Foundation Science and Engineering Indicators, 2014

Uno debe anticipar cambios en la estructura de la economía mundial para intentar posicionar su economía, mover su estructura económica en la dirección que le permita aprovechar oportunidades y minimizar el costo económico y especialmente social de estos cambios. Tratamos de hacer esto en Brasil en los últimos 10 a 12 años; tener una economía más diversificada y más innovadora. No lo conseguimos

en la escala que queríamos, tuvimos logros en algunos sectores pero no logramos hacer los cambios en la escala que queríamos.

El tema más debatido en Brasil en los últimos meses, ha sido el tema de la desindustrialización, argumento que el sector industrial, inclusive el sector de hidrocarburos usó para apoyar el golpe. Ahora, esto es una falacia. La idea de desindustrialización sugiere que la industria se achicó, y en los casos más radicales, que desapareció. Esto no es verdad. En el Cuadro 5 vemos que la industria creció en empleo, en valor agregado y en exportaciones. El problema es que otros sectores de la economía crecieron más y, salvo en los últimos 18 meses, la industria brasileña ha sido altamente rentable. Tal vez por eso no hubo un impulso por el lado del sector privado para hacer grandes cambios estructurales. El aumento de los gastos en I+D muestra que hubo un esfuerzo importante para estimular el cambio estructural por medio de la innovación (Gráficos 6 al 8).

Cuadro 5: BRASIL: PANORAMA DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

	2002	2012
IT Valor agregado *	164	275
IT Num de empregados**	5,3	8,3
Exportações de manufaturas***	33,1	90,7
IT/PBI (%)	14,4	11,5
EX Manufaturas/EX Totais (%)	54,7	37,4

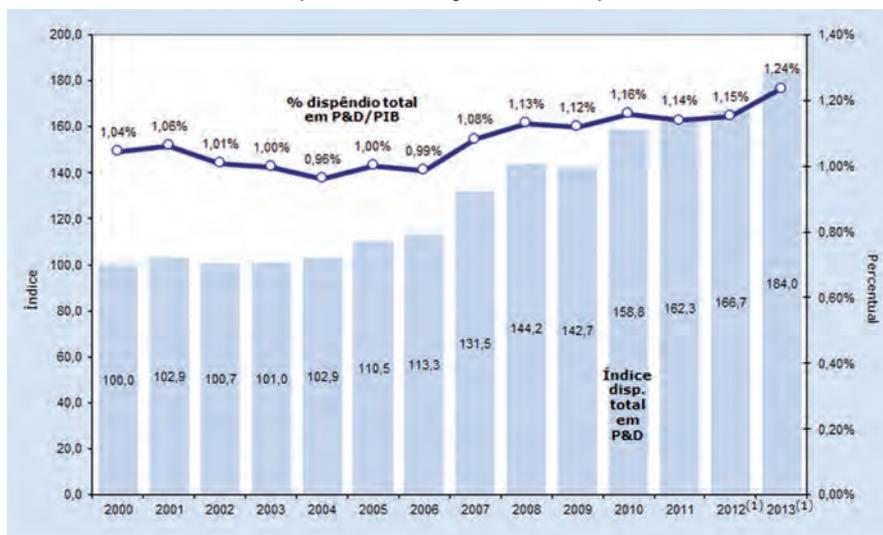
* USD bi PPP
 ** Empleados mi
 *** USD bi

**Gráfico 6: BRASIL: GASTOS EN I&D TOTAL
(Precios de 2013)**



Fuente: Coordenação-Geral de Indicadores - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Actualizada em 31/07/2015

**Gráfico 7: BRASIL: GASTO EN I+D
(Índice real y % del PIB)**



Fuente: Coordenação-Geral de Indicadores - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Actualizada em 31/07/2015

**Gráfico 8: BRASIL: GASTO EN I+D
(% del PIB)**



Fuente: Coordenação-Geral de Indicadores - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Actualizada em 31/07/2015

La última encuesta de innovación evidencia que efectivamente una parte del empresariado industrial brasileño sí se movió en esa dirección, pero no fue la parte mayoritaria. El número de investigadores con postgrado en las empresas pasó de 2.953 en 2000 a 5.632 en 2011. El gasto en I+D de las empresas pasó de

R\$3,7 mil millones en 2000 a R\$14,7 mil millones en 2011. El aumento del gasto en I+D fue de 41,5% entre 2008 y 2011. El gasto en I+D como proporción del valor de las ventas (intensidad de I+D) pasó de 0,62% en 2008 a 0,71% en 2011.

La dirección del cambio estructural en la industria brasileña no fue exactamente la que pretendíamos. La estructura industrial se alteró mucho más en respuesta a los estímulos externos, como el *boom* de los *commodities*, y a los estímulos de la política económica doméstica, que al esfuerzo para promover las innovaciones. Los cuadros que siguen muestran el aumento de la participación de los sectores exportadores de *commodities* y los que atienden el mercado interno de consumo (Cuadro 9). Los sectores industriales productores de insumos perdieron participación en el mercado doméstico y en las exportaciones (Cuadro 10) y los sectores intensivos en tecnología, perdieron espacio en el valor agregado industrial (Cuadro 11). El déficit comercial en manufacturas de alta intensidad tecnológica aumentó significativamente (Gráfico 9).

Cuadro 9: BRASIL, PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES INTENSIVOS EN RECURSOS NATURALES EN EL VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA

	2007	2013
Extracción de carbón mineral	0,1	0,1
Extracción de petróleo y gas natural	0,0	1,0
Extracción de minerales metálicos	3,0	6,6
Extracción de minerales no-metálicos	0,6	0,8
Actividades de apoyo a la extracción de minerales	0,4	0,8
Total	4,1	9,3
	2007	2013
Fabricación de alimentos	12,2	15,1
Fabricación de bebidas	3,1	3,0
Total	15,3	18,1

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografía Estadística (IBGE)

Cuadro 10: BRASIL, PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA MEDIA EN EL VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA

	2007	2013
Fabricación de celulosa, papel y productos de papel	3,7	3,0
Fabricación de coque, de productos derivados de petróleo y de biocombustibles	15,8	13,9
Fabricación de productos químicos	7,7	6,6
Fabricación de productos de minerales no-metálicos	3,2	3,5
Metalurgía	8,0	4,9
Total	38,3	31,8

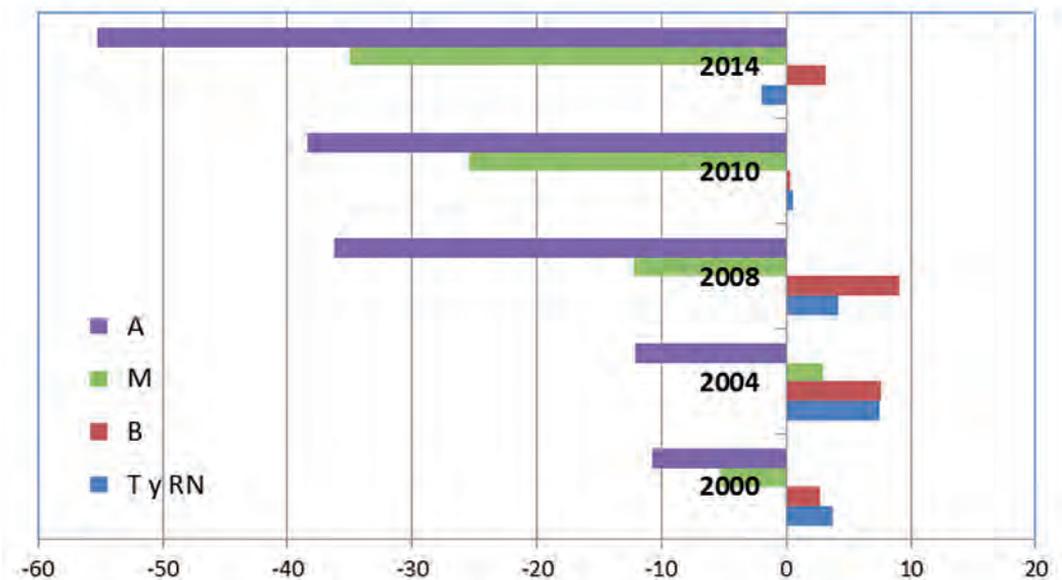
Fuente: IBGE

Cuadro 11: BRASIL, PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES DE ALTA INTENSIDAD TECNOLÓGICA EN EL VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA

	2007	2013
Fabricación de productos farmoquímicos y farmacéuticos	2,6	2,0
Fabricación de equipos de informática, productos electrónicos y ópticos	2,8	2,5
Total	5,4	4,4

Fuente: IBGE

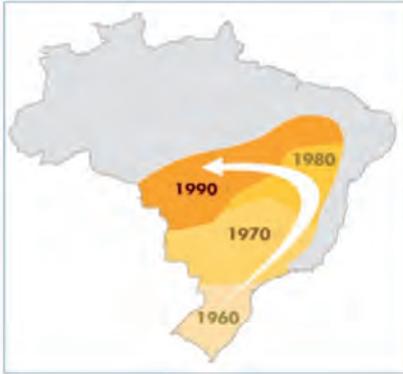
Gráfico 9: BRASIL, SALDO COMERCIAL POR TIPO DE MANUFACTURADOS (En mil millones de dólares)



Fuente: Base se datos COMTRADE, Naciones Unidas

Conseguimos algunos cambios notables. Por ejemplo, restablecimos una industria farmacéutica nacional con el objetivo de bajar el costo al sistema público y universal de salud, usando el poder de compra de este sistema. Conseguimos también hacer algunas cosas en biocombustibles, pero no conseguimos provocar cambios estructurales de la escala de lo que fueron las grandes transformaciones en la economía y en la industria brasileña en la segunda mitad del Siglo XX, como en la década del sesenta, cuando pasamos de ser un país que importaba alimentos, para ser un gran exportador, ampliando la frontera agrícola, ni como en los años setenta, cuando pasamos de ser un país con una enorme inseguridad energética y nos transformamos en un gran productor y exportador de energía (Ilustraciones 3 a 5).

Ilustración 3: EVOLUCIÓN DE LA AGRICULTURA EN BRASIL



Agricultural Expansion in Brazil

From the 1960's to the 1990's

Ilustración 4: LA INDUSTRIA DE PETRÓLEO Y GAS

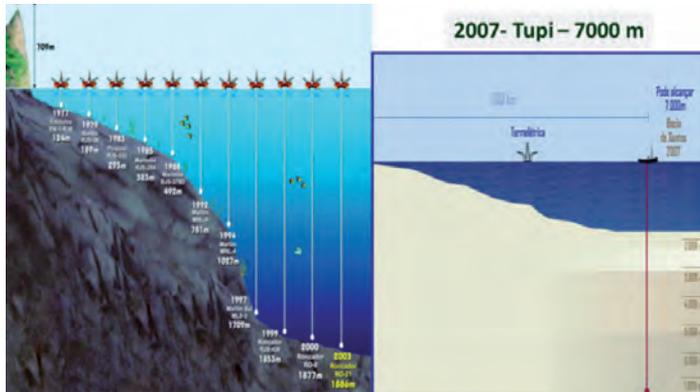
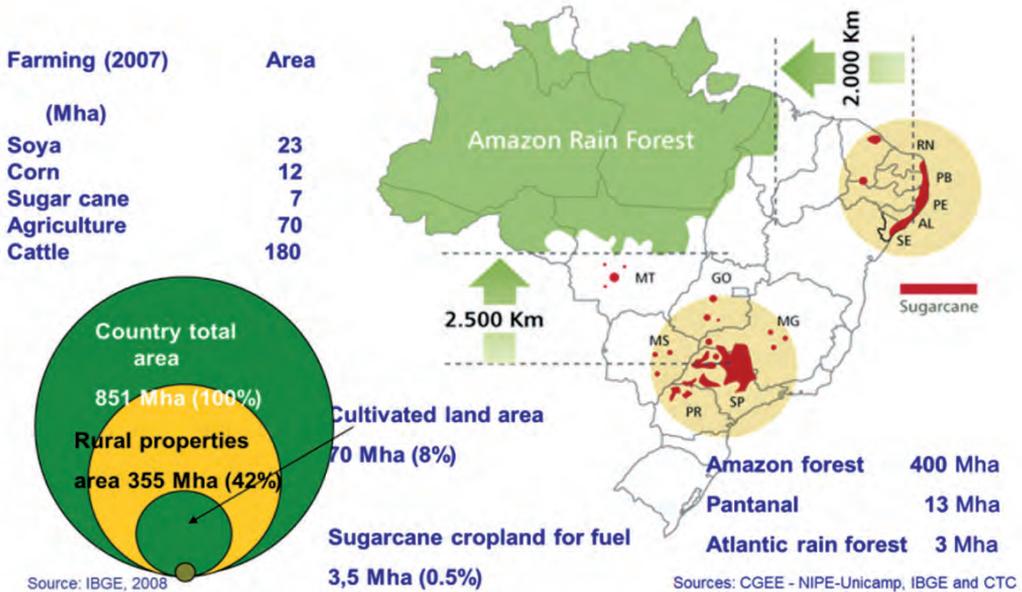


Ilustración 5: USO DE LA TIERRA PARA CULTIVO DE CAÑA DE AZÚCAR EN BRASIL



Aprendimos que en Brasil, la economía, la estructura productiva, la estructura industrial es una estructura pesada, madura en el mal sentido, con crecimiento bajo y una resistencia fuerte al cambio, aprendimos que hay que reorientarla y evitar el divorcio entre las inversiones y su impacto en desarrollo científico y tecnológico. Tal vez la forma de darle más eficacia a la política industrial y tecnológica sea acercarla a donde podremos tener mejores chances de armar algún tipo de alianza con grupos sociales que se interesen en esto, es decir, un estilo de política industrial que no sea para la industria y mucho menos para los industriales. Es una política industrial para la sociedad y fue por eso que en sectores como la salud nos fue mucho mejor que en la industria automotriz.

La próxima oportunidad que tengamos de retomar el camino del desarrollo nacional, tendremos que reorientar nuestra política industrial y tecnológica a buscar un cambio más estructural, más cercano a quien lo necesita.

Los desafíos del desarrollo productivo son:

- La igualdad como “horizonte estratégico” del desarrollo de la región.
- La armonización de las tres dimensiones de la sostenibilidad: económica, social y ambiental.
- El compromiso con la democracia y con los derechos humanos.
- La transformación de la estructura productiva para aumentar el dinamismo y el bienestar.
- Construir una especialización “virtuosa” que promueva el crecimiento y la inclusión.
- Aumentar la eficiencia en la producción de bienes y servicios.
- Traducir la eficiencia en bienestar y en igualdad.
- Articular el consumo con la inversión.
 - Política industrial para el cambio estructural: estimular la innovación para diversificar la estructura productiva y aumentar la eficiencia.
 - Construir nuevos mercados que agreguen dinamismo y sostenibilidad a la economía.
 - Identificar nuevas oportunidades de negocios para la sociedad y definir “misiones”.
- La nueva perspectiva demanda un proceso de aprendizaje: no hay modelos a imitar, ni manuales para seguir.

- La política industrial es un terreno fértil para construir un nuevo pacto entre la sociedad, las empresas y el Estado.
- Es también un terreno fértil para la cooperación y la integración regional.

SESIÓN PLENARIA 3:
Difusión, desarrollo y formalización
del pensamiento heterodoxo y
ortodoxo en el ámbito académico y de
formulación de políticas

Economía política de la disminución de pobreza en la década ganada

Teresa Morales Olivera*

* Ex ministra de Desarrollo Productivo y Economía Plural del Estado Plurinacional de Bolivia. Economista y docente universitaria boliviana.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad de la autora y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Javier Cossío Medinacelly.

Resumen

El presente documento considera la difusión, el desarrollo y la formalización del pensamiento ortodoxo y heterodoxo en el ámbito académico y la formulación de políticas. Específicamente se comenta el caso de Bolivia, haciendo referencia a la década ganada.

I. Introducción

El presente documento considera la difusión, el desarrollo y la formalización del pensamiento ortodoxo y heterodoxo en el ámbito académico y la formulación de políticas.

La política económica aplicada en Bolivia en estos diez últimos años ha sido calificada como heterodoxa; eso es cierto, sin embargo, también es cierto que quienes hemos aplicado estas políticas económicas provenimos de una escuela de pensamiento de economía política marxista y nuestro método de análisis ha sido ese. Por eso, ahora más que nunca, la economía política marxista no puede estar fuera de las aulas. Existen universidades en las que todavía no se considera a la economía política marxista como parte curricular de la formación en economía y creo que es una de las reflexiones que hay que aplicar aquí y en la formulación de políticas en Bolivia. Hoy sí está presente la economía política marxista y de eso seguramente nos podemos envanecer.

Lo que sí debo recalcar es que al tomar las decisiones de política económica, que finalmente dieron como resultado esta década ganada, hemos sido muy audaces, hemos tenido mucha capacidad crítica y autocrítica. El coraje, la valentía del Presidente (Evo Morales) se ha transmitido a todo el gabinete y han sido medidas tremendamente audaces. Ahora, ustedes después de ver diez años de operación, parece que eso era lo que había que hacer. Sin embargo, cada momento fue distinto, cada momento fue dramático, en cada momento tembló la mano al tomar las medidas.

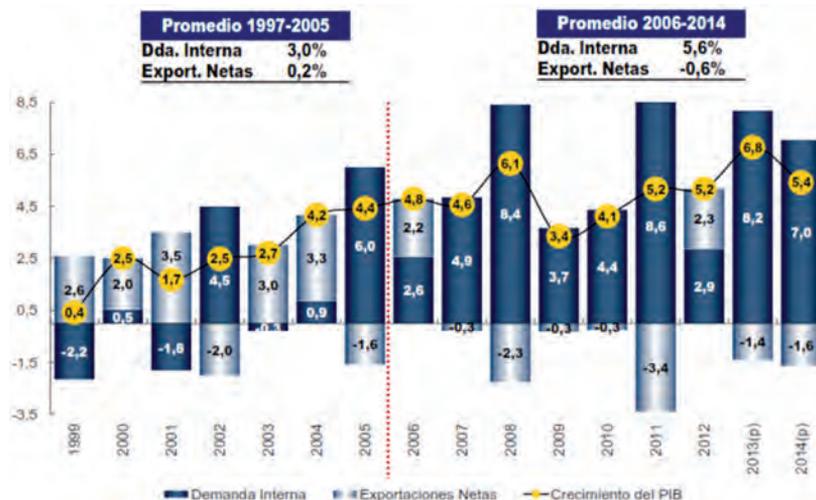
II. La experiencia boliviana

En cierto momento en el año 2008, la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, Susana Rivera, en medio de la guerra económica parecida a la que le han abierto al presidente Maduro en Venezuela, anunció que en Bolivia se suspendía y se prohibía la exportación de soya.

Esa medida audaz que ella llevó adelante, respaldada por el Presidente, nos permitió la base para todo lo que después ha sido la estrategia de abastecimiento interno a precio justo y que hasta ahora está vigente como un eje central de la política de producción interna y exportaciones de alimentos, y sobre todo un eje central de lo que es el control de la inflación en los temas de alimentos.

La economía primaria exportadora ha quedado atrás como base para el crecimiento. La demanda interna en Bolivia se ha constituido en el pivote esencial del crecimiento (Gráfico 1). En el modelo neoliberal, “era exportar o morir” y en el modelo económico que se ha implantado en Bolivia, la demanda interna se constituye en lo esencial.

Gráfico 1: BOLIVIA: INCIDENCIA DE LA DEMANDA INTERNA Y EXPORTACIONES NETAS EN EL PIB, 1999 – 2014
(En porcentaje)

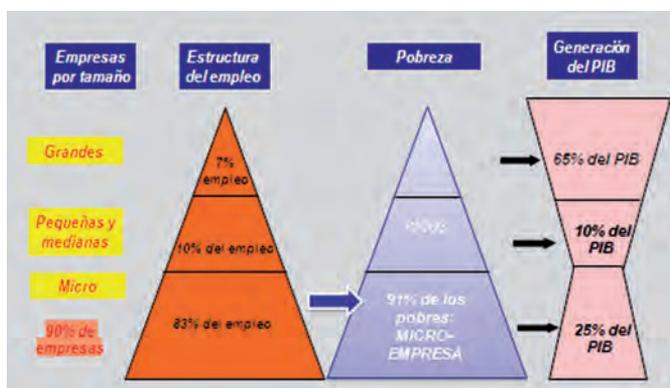


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)

La demanda interna además de tener un impacto y una incidencia centrada en el crecimiento, ha tenido un impacto también sustantivo y con efectos multiplicadores en la disminución de la pobreza.

Ahora es bueno ver cómo está constituida la economía boliviana, que seguramente se repite en varios de los países, sobre todo en países de la parte andina en América Latina (Gráfico 2). En Bolivia, el 90% de las unidades económicas son microempresas y pequeñas unidades productivas, las cuales generan el 83% del empleo entre sus actividades; es decir 90% de las empresas generan el 83% del empleo, o lo que es lo mismo, la microempresa da trabajo al 83% de la población económicamente activa.

Gráfico 2: EMPLEO, POBREZA Y APORTE AL PIB

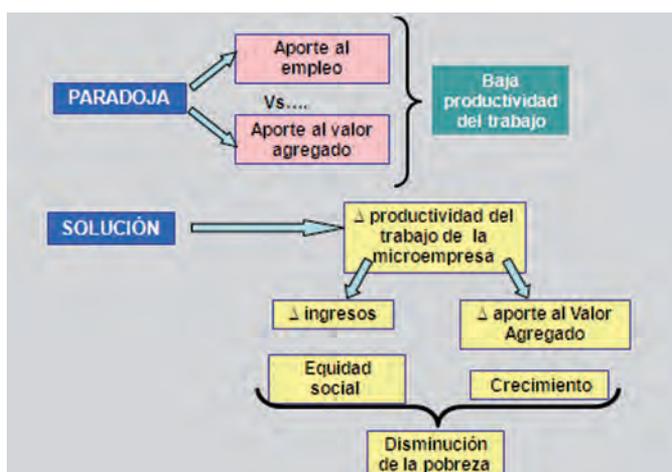


Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto es la pirámide del hambre o la pirámide de la pobreza en Bolivia. Ese 90% de empresas que son microempresas que da empleo al 83% de la población, en realidad es el espacio de ocupación del 91% de los pobres. En Bolivia, el 91% de los pobres, trabaja en microempresas, es titular o empleado en microempresas; o sea que la pobreza tiene muchísimo que ver con la condición laboral en la microempresa. Sin embargo, esta gran cantidad de personas y de unidades económicas sólo aporta con 25% al PIB.

La paradoja de la microempresa, es que hay un enorme aporte al empleo, pero hay un poquísimo aporte al valor agregado. Esta paradoja tiene que ver con un error del planteamiento liberal. Ese aporte al empleo y el bajo aporte al valor agregado, tienen que ver con la baja productividad del trabajo. La solución, según los neoliberales o según los liberales, era simplemente incrementar la productividad del trabajo de las microempresas (Gráfico 3).

Gráfico 3: ¿CÓMO RAZONABA EL LIBERALISMO?



Fuente: Elaboración propia

Hay unos mecanismos extraordinarios de transferencia de valor. Marx hablaba de un mecanismo de transferencia de valor al que denominamos como “ordinarios” y planteamos que hay otros mecanismos de transferencia de valor que denominamos como “extraordinarios”, que están presentes, al menos en Bolivia, debido a que en la economía boliviana existe lo que ya desde los años 50 la CEPAL denominó “heterogeneidad estructural”.

En presencia de esa heterogeneidad estructural, nosotros detectamos dos mecanismos de transferencia de valor que calificamos como extraordinarios. Estos mecanismos extraordinarios operan cuando los valores se transforman en precios y son rasgos estructurales del patrón de acumulación.

Pero esos mecanismos extraordinarios son además mecanismos estructurales de reproducción de la pobreza.

Los pequeños productores en nuestras economías operan bajo una lógica de intercambio mercantil simple M-D-M (Mercancía – Dinero – Mercancía). Lo que buscan los pequeños productores con el intercambio, es conseguir valores de uso, pues ante la falta de empleo formal, sólo aspiran a sobrevivir con el negocio que tienen, como si el negocio les proveyera sólo un salario. Entonces, su dinero es dinero y no se ha convertido en capital, no busca el acrecentamiento del dinero sino simplemente los medios de subsistencia. Por lo tanto, el dinero es sólo medio de intercambio, el dinero no es capital.

Los pequeños productores en Bolivia son microempresarios o empresarios forzados, no sólo porque lo único que buscan es subsistir, sino porque además hay una lógica cultural indígena originaria campesina que les impide pensar en la voracidad de acumulación capitalista.

Los pequeños productores por tanto definen los precios de sus mercancías sumando solamente el precio de sus medios de producción más que el precio de sus medios de subsistencia, lo que resulta ser la ‘razón de ser’ de su unidad productiva.

El plus valor que forma parte del valor de las mercancías en el capitalismo, para ellos no tiene sentido. La microempresa o la pequeña producción por tanto, no participa en la definición de la tasa media de ganancia, y así define su precio de producción como precio de costo más ganancia media del capital, porque la ganancia media de capital para ellos no existe. Por todas estas razones, la pequeña producción, que en Bolivia es más del 80% de la Población Económicamente Activa, vende sus productos por debajo de su valor; el precio no refleja el valor de los bienes.

Ahora bien, el otro mecanismo de transferencia de valor tiene que ver con lo que denominamos como “sobreoferta cautiva”, lo que quiere decir que cuando hay un mercado interno pequeño y cuando hay una cantidad enorme de microempresarios el precio tiende siempre a bajar.

Cuando el actual gobierno acrecienta el consumo, a través de transferencias o bonos, entonces va desapareciendo la presión de los precios a la baja, y así el incremento de la demanda interna se ha convertido en un mecanismo multiplicador de la disminución de la pobreza.

III. Conclusiones

Lo que planteo es que la demanda interna, que es la base material para el crecimiento, en el modelo boliviano se basa en el hecho de que el sector que incrementa su demanda es principalmente el sector poblacional de la gente más pobre. La demanda que crece por parte de los pobres, es la demanda de 'bienes-salario', los que a su vez están producidos principalmente por sectores también de gente pobre (pequeños productores agrícolas y pequeños productores urbanos). Es decir, producción de pobres para pobres y por lo tanto esto tiene un efecto multiplicador en la disminución de la pobreza.

Por otro lado el incremento del consumo significa efectivamente, la ampliación de derechos de la gente más pobre o sea que tenemos tres dimensiones del consumo: el consumo como base para el crecimiento económico, el consumo como base para el efecto multiplicador en la disminución de la pobreza, y el consumo como ampliación de derechos; estos son los tres elementos principales que tiene el incremento al consumo como piedra angular de la política económica en Bolivia.

Paradigmas de política **económica, reflexiones y** experiencias: el caso de Bolivia

Raúl Mendoza Patiño*

* Asesor Principal de Política Económica del Banco Central de Bolivia.

Esta presentación no compromete la opinión del BCB o de sus principales autoridades. Se agradece la colaboración de Juan Carlos Heredia y María Eugenia Carmona.

Nota editorial. El presente documento no compromete la opinión de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Resumen

La economía boliviana ha mostrado en los últimos diez años un desempeño destacable, tanto en comparación con su propia historia como con los resultados contemporáneos alcanzados por el resto de países de la región. Asimismo, fueron relevantes los avances sociales en cuanto a reducción de la pobreza y de la desigualdad. Esto fue posible con el establecimiento de objetivos coordinados entre las autoridades fiscales y monetarias, y la implementación de medidas heterodoxas que se contraponen a la visión convencional. Al presente, habiendo transcurrido casi dos años y medio de bajos precios internacionales de los principales productos de exportación, los *buffers* acumulados en el auge de precios se mantienen considerablemente elevados; por tanto, la economía boliviana que se mantiene vibrante y con importantes avances sociales, tiene la capacidad de seguir haciendo políticas con esta orientación.

Introducción

Un artículo de prensa publicado hoy titulaba “*la primera soberanía es pensar por uno mismo*” refiriéndose a este Congreso. Creo que ese titular recoge adecuadamente lo que estamos haciendo en estos dos días: pensar en las mejores políticas económicas y sociales que se adapten a las realidades de nuestros países.

A manera de introducción, quiero señalar que en los últimos años hemos estado viviendo diferentes crisis, la crisis global de 2008-2009 que se inició con la crisis financiera de EE.UU. y derivó en la denominada “Gran Recesión”; la crisis de deuda soberana de Europa en 2011; y desde mediados de 2014, la caída de los precios de las materias primas y la desaceleración económica mundial que configura lo que se ha denominado “el nuevo normal”. Estas crisis determinaron escenarios adversos para nuestras economías con implicaciones en la actividad, el empleo y los ingresos, que a su vez se tradujeron en elevados costos sociales.

Al mismo tiempo, los episodios de crisis experimentados en los últimos años, trajeron consigo diversos cuestionamientos a los paradigmas de política económica. La discusión sobre la adecuada gestión de la política macroeconómica y cómo enfrentar los nuevos desafíos ha sido bastante extensa, y en gran medida fructífera. Esta discusión abarcó, por ejemplo, los objetivos que deben ser perseguidos por las autoridades económicas o bien cuáles son los esquemas de instrumentación de políticas más adecuados para ser empleados (Blanchard et al., 2010). Nuevas concepciones y modelos de análisis surgieron, reflexionados desde y para las propias economías, constituyéndose en alternativas y cuestionamientos al pensamiento ortodoxo vigente.

En las dos décadas previas a la crisis global, el pensamiento predominante estaba determinado por las recetas del «Consenso de Washington» que, entre otros, destaca el rol del mercado y de los equilibrios presupuestarios. En ese sentido, la liberalización de los mercados y las privatizaciones fueron la receta clásica, puesto que se asume que el mercado y la competencia disciplinan las acciones del sector privado y, por tanto el gobierno, en lugar de empresario, debía ser un buen regulador, lo que derivó en políticas de privatizaciones y reducción del aparato estatal. El supuesto de que las señales de precios son esenciales para coordinar decisiones individuales y asignar recursos eficientemente, dio lugar a la liberalización comercial, de tasas de interés y tipos de cambios. De esta forma, el crecimiento debía basarse en la eficiencia del mercado e inversión privada; mientras que se limitaba las políticas sociales al creer que el crecimiento era suficiente para la equidad social: «*trickle down*».

Surgió una extensa literatura que destaca los errores implícitos de estas recetas, ya que el Consenso de Washington no considera el contexto local y fue aplicado de forma similar a todos los países en desarrollo (Rodrik, 2003). No es correcto asignar al Estado un rol secundario, en un contexto en el que existen importantes fallas en los mercados de factores y productos como las asimetrías de información, mercados incompletos y externalidades, entre otros (Stiglitz & Greenwald, 2003). Asimismo, la reducción de la inflación a través del uso exclusivo de políticas monetarias restrictivas como receta estándar del Consenso, no tomó en cuenta que esto puede resultar muy costoso en países en desarrollo. Además, no se advierte un claro compromiso para reducir los efectos de la dolarización como pre-condición necesaria para un sistema financiero estable y la importancia del desarrollo del sistema financiero doméstico pasó a segundo plano (Herr & Priewe, 2007).

Los resultados de la aplicación de las políticas con base en el Consenso de Washington estuvieron por debajo de lo esperado, bajo crecimiento, pobreza recalcitrante, elevada desigualdad, tensiones en mercados financieros, cambiarios y de deuda soberana, crisis financiera y recesión sin precedentes en la historia de postguerra.

Frente a estos resultados existen dos tipos de respuestas: por un lado, quienes señalan que “las recetas no se implementaron bien, por lo tanto debemos tener paciencia y perseverancia y seguir haciendo lo mismo, en algún momento funcionará”. Por el otro lado, la visión de quienes consideramos que “las recetas estaban equivocadas, no existía la conexión que se creía entre las políticas y el crecimiento; además, se ignoró la equidad social”.

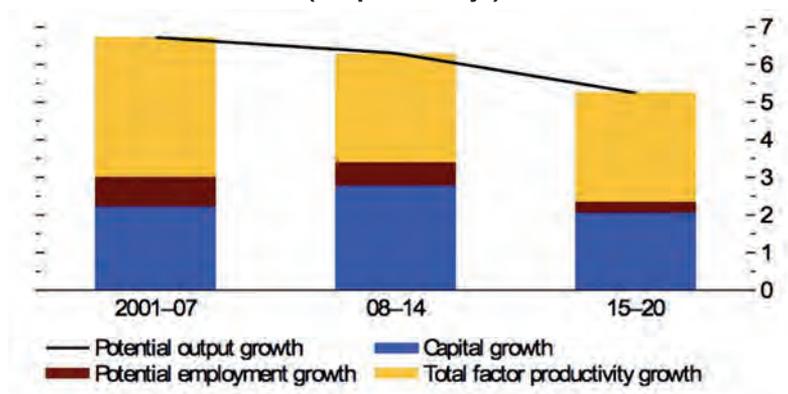
En ese sentido, el objetivo de esta presentación es comentar sobre el desempeño de la economía boliviana en los últimos años con el establecimiento de objetivos y la implementación de medidas heterodoxas que se contraponen a la visión convencional. La argumentación estará orientada a hablar, primero de los buenos resultados económicos y sociales alcanzados por Bolivia, luego se explicará que estos resultados se lograron con la implementación de medidas heterodoxas y, finalmente, se presentará información que permita concluir que tenemos un amplio espacio para seguir con esta orientación.

I. El desempeño de la economía boliviana en el “nuevo normal”

Antes de analizar el desempeño de la economía boliviana, es importante caracterizar el contexto actual denominado como “el nuevo normal”, término posicionado para caracterizar el escenario macro global actual caracterizado por

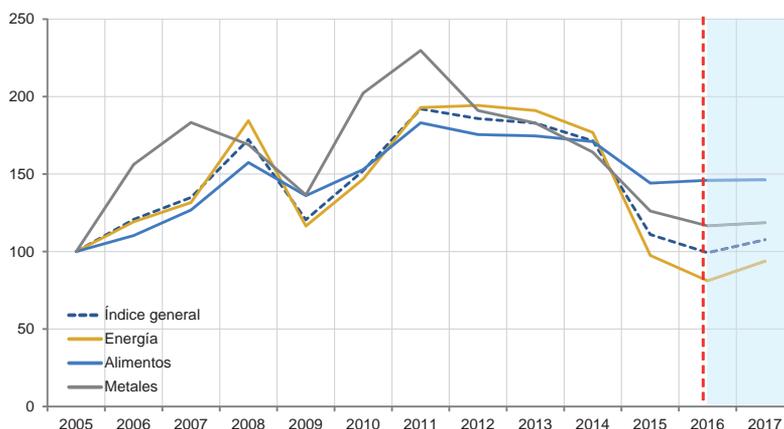
un menor crecimiento potencial de las economías (avanzadas, emergentes y en desarrollo), menor demanda global y menores precios de *commodities* (Gráficos 1 y 2). Además, se señala que no representa una situación temporal, sino una que podría prolongarse por varios años. En este contexto se dio un choque brutal de términos de intercambio a los países exportadores de materias primas, entre ellos Bolivia.

Gráfico 1: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO POTENCIAL ECONOMÍAS EMERGENTES (En porcentaje)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

Gráfico 2: PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS (Índice 2005=100)

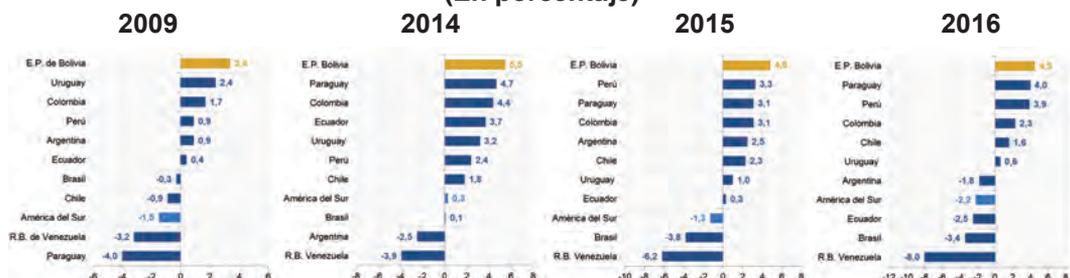


Fuente: FMI

En lo que respecta al desempeño económico y social de Bolivia, me referiré a tres variables para ilustrar el buen comportamiento. En primer lugar se destaca el crecimiento de la actividad económica de Bolivia como el más alto de Sudamérica. En efecto, en un contexto de crisis y desaceleración global, en el que por ejemplo América del Sur registraría una contracción de 2,2% en 2016 de acuerdo a

proyecciones del FMI, Bolivia alcanza las tasas de crecimiento más altas de la región tanto en 2009, año de la crisis global, como en 2014, 2015 y 2016 que corresponde al periodo del “nuevo normal” (Gráfico 3).

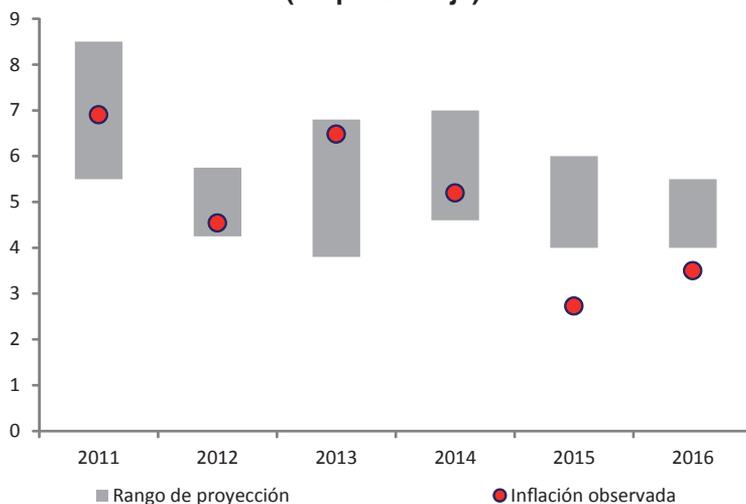
Gráfico 3: CRECIMIENTO EN PAÍSES DE SUDAMÉRICA 2009, 2014, 2015 Y 2016 (En porcentaje)



Fuente: Información de los países. Para 2016 estimaciones de la CEPAL (Octubre 2016) y estimaciones preliminares de Bolivia

En lo que respecta a la estabilidad de precios, la inflación en Bolivia se ha mantenido controlada; en general se situó por debajo o dentro el rango meta (Gráfico 4). En 2015 fuimos el país con la inflación más baja de Sudamérica y con el crecimiento más alto, una combinación muy difícil de alcanzar. Recientemente, en septiembre de 2016, una prestigiosa revista (*Global Finance*) califica al presidente del Banco Central de Bolivia (BCB) entre los mejores banqueros centrales del continente. Con una calificación de B+ lo posiciona en el tercer lugar de América del Sur y quinto del Continente Americano debido a una exitosa gestión de políticas orientadas al control de la inflación, apoyo al crecimiento económico, mantenimiento de la estabilidad cambiaria y manejo adecuado de la política monetaria.

Gráfico 4: BOLIVIA - INFLACIÓN OBSERVADA Y PROYECTADA (En porcentaje)

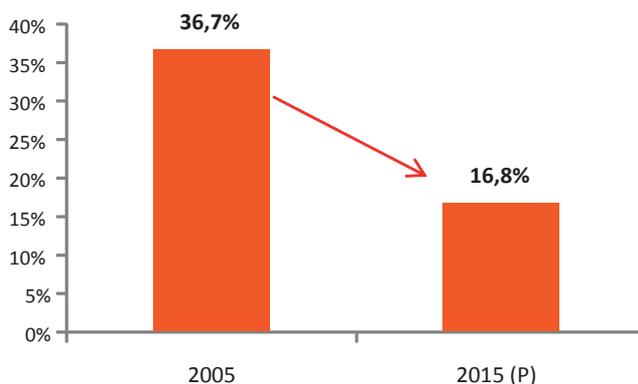


Fuente: BCB Informes de Política Monetaria

Nota: El dato de 2016 corresponde a la inflación interanual a septiembre

En lo que respecta a la reducción de la pobreza y de la desigualdad, se estima que en los últimos ocho años, alrededor de dos millones de personas salieron de la pobreza extrema en Bolivia (Gráfico 5). Asimismo, según el Banco Mundial (2016), entre 2009-2014 Bolivia fue uno de los diez países del mundo con mayor crecimiento anual del ingreso per cápita del 40% de la población más pobre. Para el período 2004-2014, el crecimiento alcanzado fue el mayor de la región.

Gráfico 5: BOLIVIA - POBREZA EXTREMA
(En porcentaje de la población total)



Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)

Nota: (p) datos preliminares

A continuación, se considera importante presentar un debate que en estos días ha estado presente en los medios: se ha estado señalando que Bolivia está en crisis económica. Es necesario mencionarlo, dado que es muy rentable políticamente, posicionar la crisis económica en el imaginario de la población, aunque los costos económicos pueden ser muy elevados. En este sentido, considerando el contexto internacional, recurrentemente se ha señalado que Bolivia se encuentra en una crisis económica, con el propósito de afectar las expectativas de las familias y generar profecías autocumplidas.

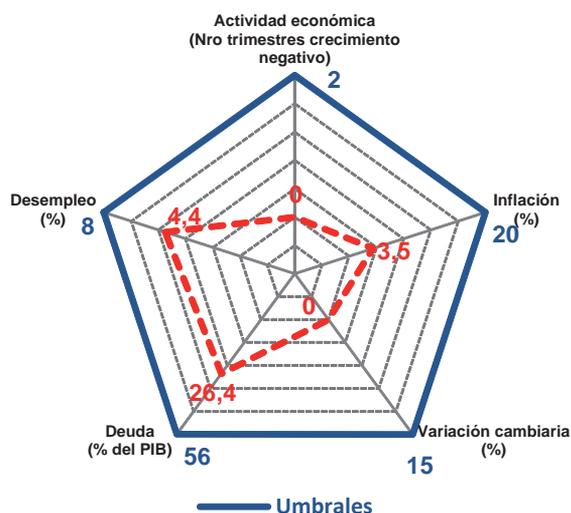
Examinando de modo más cabal, con base a indicadores empleados en la literatura, ésta no es la situación del escenario macro de Bolivia. Por ejemplo, el *National Bureau of Economic Research* (NBER) establece que dos trimestres consecutivos de tasas de crecimiento trimestral negativas indican recesión, es decir, una crisis en el crecimiento económico. Por su parte Reinhart & Rogoff (2009) sobre la base de un análisis de la región con información para casi 40 años, establecen como crisis inflacionaria cuando se presentan tasas de inflación interanual mayor o igual a 20%, crisis cambiaria cuando las depreciaciones anuales de las monedas son mayor o igual a 15%. Sobre la deuda pública, el FMI establece un umbral de sostenibilidad de deuda del 56% del Producto Interno Bruto (PIB) (la Comunidad

Andina - CAN señala 50% del PIB); es decir, que superado este límite pueden señalarse problemas de insostenibilidad (crisis de deuda). Con respecto al desempleo, no se encontró ninguna referencia, pero podemos considerar la tasa promedio de desempleo observada en Sudamérica en el año de la crisis global (2009) como una referencia de importantes problemas en el empleo.

Considerando cada uno de los puntos que se acaban de señalar (crecimiento, inflación, depreciación, nivel de deuda y tasa de desempleo) y comparando con los datos actuales de Bolivia, se observa que estamos lejos de estos indicadores que podrían señalar crisis. Comparando con dos trimestres de crecimiento negativo continuo, se observa que Bolivia no tuvo ninguno; la inflación interanual de 3,5% a septiembre de 2016 está lejos del 20%; una variación cambiaria igual a 0% es sustancialmente menor al 15%; Bolivia tiene una deuda pública igual a 26,4% del PIB, menos de la mitad del criterio del FMI; y una tasa de desempleo igual a 4,4%, cerca de la mitad de la tasa de desempleo promedio de la región observada en 2009 (Gráfico 6).

Queda claro, por tanto, el buen desempeño económico y social de Bolivia y se demuestra con indicadores empleados en la literatura económica que una caracterización de crisis no corresponde a la realidad de la economía boliviana. Estos resultados son más relevantes si se considera el contexto de desaceleración de la actividad económica global en general y de importantes socios comerciales, en particular, además de la profunda caída de los precios de materias primas que constituyen los principales productos de exportación del país.

Gráfico 6: RESUMEN INDICADORES MACRO DE BOLIVIA VS. REFERENCIAS DE CRISIS (En porcentaje)



II. Paradigmas de política económica

¿Cómo logramos esa economía vibrante con un contenido social tan importante? A partir de la experiencia de Bolivia, en esta sección se realizan diversos cuestionamientos a la visión ortodoxa. Discutiremos sobre diferentes paradigmas desde una visión ortodoxa, para contrastarlos con el enfoque heterodoxo aplicado en el país. En este sentido, se contrastarán los paradigmas: i) Estado gendarme vs. Estado productor y distribuidor; ii) un sólo objetivo vs. múltiples objetivos de la política monetaria; iii) independencia del Banco Central vs. coordinación de políticas; iv) flexibilidad vs. estabilidad del tipo de cambio; y v) “*Trickle-Down*” vs. “*Trickle-Up*”.

De acuerdo a la visión ortodoxa:

- a) El Estado no debe intervenir en la economía, simplemente debe ser un regulador.
- b) La política monetaria debe tener un solo objetivo: inflación baja y estable.
- c) Los bancos centrales deben ser independientes para lograr la estabilidad de precios.
- d) El tipo de cambio debe ser flexible para enfrentar los choques externos.
- e) Las políticas deben focalizarse en el crecimiento antes que en la igualdad (*Trickle-down*).

Mientras que una visión heterodoxa, aplicada de la experiencia boliviana, propone:

- a) El Estado debe intervenir en la economía, como productor y redistribuidor.
- b) La política monetaria debe tener como objetivo, no sólo una inflación baja, también al desarrollo económico y social.
- c) La coordinación de políticas monetaria y fiscal permite alcanzar objetivos de inflación y crecimiento de forma más eficiente.
- d) La estabilidad del tipo de cambio permite mitigar choques externos y profundizar la desdolarización.
- e) Las políticas sociales permiten reducir la desigualdad y pobreza, a la vez de apuntalar el crecimiento (*Trickle-up*).

II.1. Estado gendarme vs Estado productor y distribuidor

En la visión ortodoxa/convencional el rol asignado al Estado es el de «gendarme», sin participación activa en la economía. Este paradigma se basa en los siguientes principios:

- Principio de «*laissez faire*»: El mercado es el mejor mecanismo para la asignación de recursos, permite alcanzar resultados eficientes.
- Liberalización y privatizaciones: Los mercados y la competencia disciplinan las acciones del sector privado. El gobierno, en lugar de empresario, debe ser un buen regulador, de donde derivan las políticas de privatizaciones y reducción del aparato estatal.
- Desregulación de mercados y apertura: Las señales de precios son esenciales para coordinar decisiones individuales y asignar recursos. Por tanto se recomienda la liberalización de tasas de interés, tipos de cambios flexibles, liberalización comercial, apertura a la cuenta capital.
- Crecimiento basado en el mercado: el crecimiento debe basarse en la eficiencia del mercado e inversión privada. Por tanto, se deben limitar las políticas sociales ya que el crecimiento es suficiente para la equidad social “*trickle down*”.

Mientras que en la visión alternativa, que corresponde al caso boliviano, el rol del Estado es protagónico para corregir las fallas de mercado, reducir la pobreza y desigualdad y complementar los esfuerzos de los agentes privados. Por tanto, se implementan las siguientes medidas:

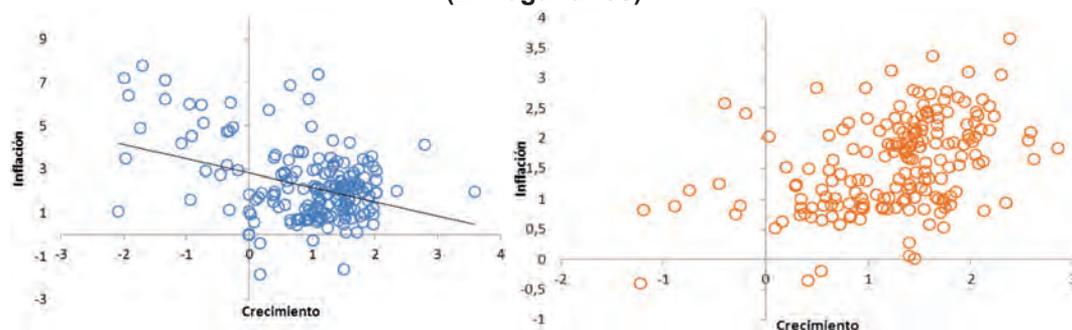
- Recuperación de la soberanía económica: La nacionalización de empresas estratégicas y otras medidas tendientes a reafirmar el control del Estado sobre los recursos naturales ha posibilitado beneficios para el país y la población en su conjunto y, en particular, para los sectores más vulnerables.
- Participación activa del Estado en la economía: El Estado tiene un rol estratégico, no sólo en la regulación, sino también en la planificación, producción y asignación de recursos. La creación de empresas estatales y la promoción de la inversión pública son muestra evidente de esta vocación.
- Desarrollo y crecimiento económico con inclusión social: El Estado se convierte en un agente central para la dinamización de la economía, propiciando a la vez medidas sociales redistributivas que permitan la generación de oportunidades y mejores condiciones sociales, a la vez que dinamizan la demanda interna, principal impulsor del crecimiento.

II.2. Un sólo objetivo vs. múltiples objetivos de la política monetaria

En la visión ortodoxa, que se puede asimilar en lo que se ha denominado como “Régimen de metas de inflación” (*Inflation Targeting*), la política monetaria debe focalizarse en un solo objetivo: el control de la inflación (Uribe, 2006; Epstein y Yeldan, 2009; Carlstrom y Fuerst, 2006). Este énfasis responde a los efectos

negativos de la alta inflación sobre el crecimiento económico en los años de descontrol monetario y fiscal. En efecto, analizando el desempeño económico de 184 países para el periodo comprendido entre 1991 y 2000, cuando la inflación era más alta, se puede ver cierta relación inversa, es decir que a más alta inflación se presenta un menor crecimiento (Gráfico 7, panel izquierdo). Sin embargo, con la misma muestra de países para el periodo 2001 al 2013, cuando la inflación es más baja, la relación inversa entre estas variables ya no es muy clara, incluso parece observarse una relación directa (Gráfico 7, panel derecho). Por tanto, cuando las tasas de inflación son bajas, la evidencia indica que no habría una relación negativa entre la inflación y el crecimiento económico (Barro, 1995 y 2005). La ortodoxia parece no considerar estos aspectos, ajustando las metas de los bancos centrales a tasas de inflación cada vez más bajas sin tomar en cuenta los efectos adversos que se estarían causando en la actividad económica.

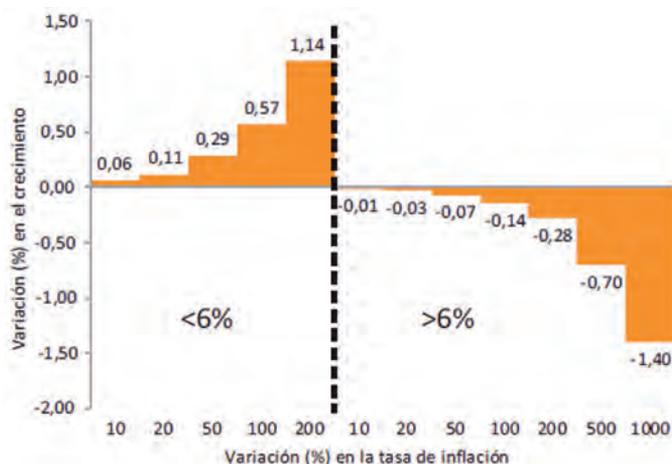
Gráfico 7: INFLACIÓN Y CRECIMIENTO EN UNA MUESTRA DE 184 PAÍSES, 1991-2000
(En logaritmos)



Fuente: Cálculos realizados a partir de datos del WEO, abril 2014, FMI

Con la nueva Constitución Política del Estado el control de la inflación en Bolivia dejó de constituirse en un fin en sí mismo: «... es función del BCB mantener la estabilidad del poder adquisitivo interno de la moneda, para contribuir al desarrollo económico y social». En ese sentido, el fin último es el desarrollo económico y social. Además, para mantener la estabilidad de precios se emplean varios instrumentos y no sólo la tasa de interés como recomienda el enfoque de “metas de inflación”. Cabe mencionar que para el caso de Bolivia, como se muestra en el Gráfico 8, se encontró que existe una relación no lineal entre inflación y crecimiento: a bajas tasas de inflación existe una relación positiva con el crecimiento, y a niveles muy altos de inflación sí se presenta una relación negativa acorde (Cerezo y Mora, 2014). Es por esta razón que siempre ha sido una preocupación mantener la estabilidad de precios, pero no se fijaron metas excesivamente bajas que atenten contra el crecimiento de la actividad económica.

Gráfico 8: BOLIVIA - EFECTO DE INCREMENTOS EN LA TASA DE INFLACIÓN SOBRE EL CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB (En porcentaje)



Fuente: Cerezo & Mora (2014)

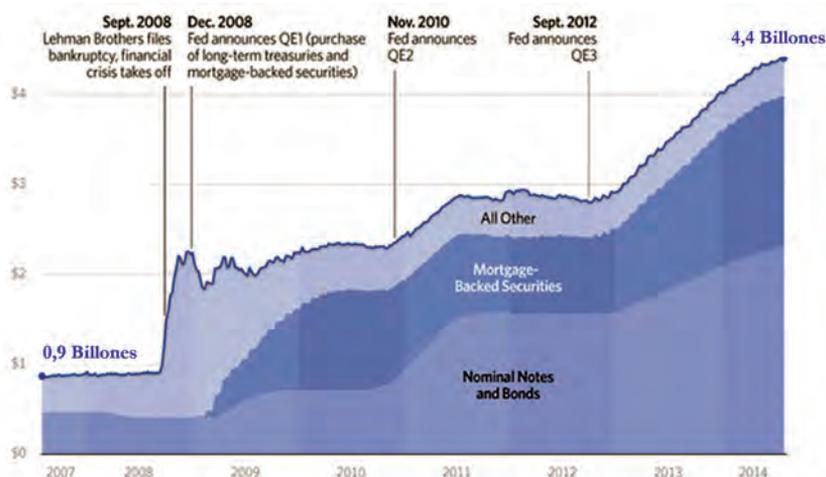
II.3. Independencia del banco central vs. coordinación de políticas

En el marco de la ortodoxia, la independencia del banco central es una condición para la estabilidad de precios. El FMI (Carrière-Swallow et al., 2016) señala que la independencia permite alcanzar una estabilidad de precios duradera, aislar las decisiones de política de influencias de corto plazo del ciclo político, lo que podría originar un “sesgo inflacionario” y evitar la dominancia fiscal, lo que se complementa con la prohibición de créditos del banco central al sector público, dados sus potenciales efectos inflacionarios. Asimismo, dicho organismo señala que varios países lograron importantes “avances” en términos de la independencia de sus bancos centrales, mientras que otros sufrieron “retrocesos”, emitiendo disposiciones que limitaron la independencia de sus bancos centrales. Entre estos últimos se incluye a Bolivia.

La experiencia internacional muestra que las prohibiciones de los créditos de los bancos centrales al gobierno no se cumplieron. Por ejemplo, las medidas de las economías avanzadas para dinamizar su actividad fueron complementadas con una importante intervención de sus bancos centrales. Tras la crisis financiera, la flexibilización cuantitativa en Estados Unidos, Europa y el Japón son una muestra de ello, incrementando sustancialmente las tenencias de activos de sus bancos centrales que tuvieron como contrapartida pasivos del gobierno. En el caso de la Reserva Federal, sus activos pasaron de US\$0,9 billones en 2007 a US\$4,4 billones actualmente, creciendo en más de 4 veces, principalmente por la adquisición de títulos de deuda del gobierno. Resulta ser que de donde provienen

estas recomendaciones justamente es de su Banco Central, el que más está prestando a su Gobierno.

**Gráfico 9: ESTADOS UNIDOS - ACTIVOS DE LA RESERVA FEDERAL
(En billones de dólares)**



Fuente: Extraído de <http://www.heritage.org/research/reports/2014/08/quantitative-easing-the-feds-balance-sheet-and-central-bank-insolvency>

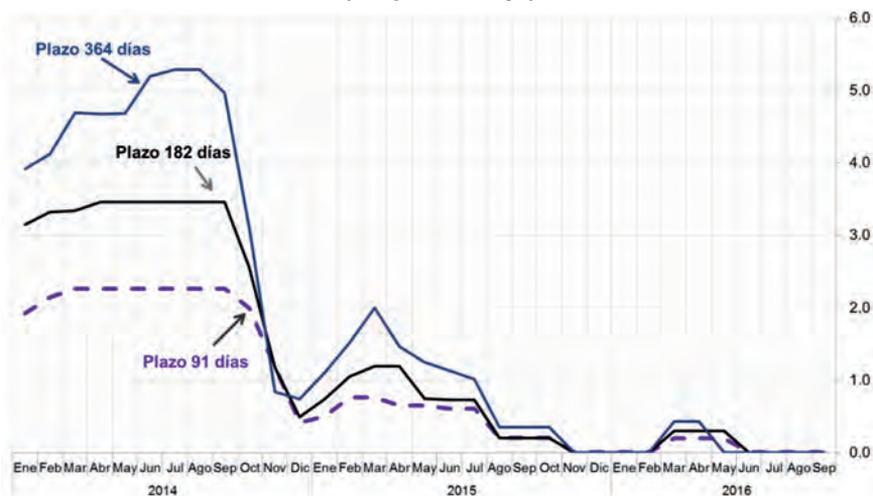
Hay diferentes opiniones en la literatura, que se contraponen a la visión ortodoxa que propugna la independencia de los bancos centrales:

- La independencia de los bancos centrales no es necesaria ni suficiente para la estabilidad monetaria (Hayo & Hefeker, 2002).
- La independencia del banco central puede ser un aspecto *de jure*, existiendo diferentes mecanismos *de facto* que someten a la autoridad monetaria a controles gubernamentales (Wray, 2014).
- Como muestran resultados de la Teoría de Juegos, la independencia del Banco Central puede conducir a escenarios sub-óptimos inferiores a los que podrían alcanzarse de existir coordinación entre autoridades monetarias y fiscales (Nordhaus, 1994).
- Después de la crisis financiera del 2008–2009, es necesario reformular la política macroeconómica de modo que la política monetaria no sólo debería fijar un objetivo de inflación, sino también tomar en cuenta la consistencia con la política fiscal (Blanchard et al., 2013).
- La coordinación puede basarse en contactos permanentes entre los titulares de la dos políticas para la toma conjunta de decisiones (Šehović, 2013). Se recomienda establecer Comités de Coordinación que se conformen por los

principales responsables de las políticas de los ministerios de hacienda y bancos centrales (Hanif y Farooq, 2008).

En Bolivia, desde 2006 la coordinación entre el BCB y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) permitió preservar el equilibrio del mercado monetario, generando mayor eficiencia en el logro de los objetivos. También, ha permitido la implementación eficiente de políticas monetaria y fiscal contracíclicas. En momentos en los cuales los bancos centrales de la región estaban subiendo la tasa de interés, el BCB pudo bajarla a niveles prácticamente de cero (Gráfico 10), contribuyendo a sostener elevados niveles de liquidez y propiciando fuertes incrementos del crédito que apoyan al dinamismo de la actividad económica. Adicionalmente, con la Ley de Servicios Financieros (Ley 393 de agosto de 2013) (Gaceta Oficial de Bolivia, 2013) estos recursos se orientaron prioritariamente al sector productivo y a la vivienda social. Esto fue posible debido a que la complementariedad de la política fiscal contribuyó al control de la inflación. Adicionalmente, el BCB pudo desembolsar importantes créditos a Empresas Públicas Nacionales Estratégicas (el saldo desembolsado a septiembre de 2016 alcanza a Bs26.775 millones) y a programas sociales (los recursos transferidos para el Bono Juana Azurduy de Padilla alcanzaron a Bs830 millones hasta el 30 de septiembre de 2016).

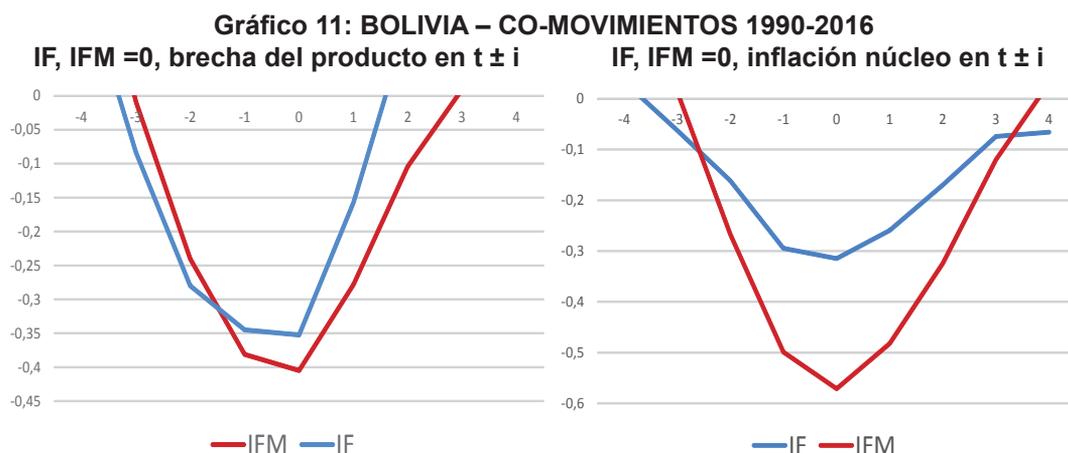
Gráfico 10: BOLIVIA - TASAS EFECTIVAS ANUALIZADAS DE TÍTULOS PÚBLICOS DE REGULACIÓN MONETARIA (En porcentaje)



Fuente: BCB

La orientación contracíclica de las políticas monetaria y fiscal, se facilita también con la coordinación de políticas y, a su vez, se hace más eficiente. Esto se puede evidenciar al encontrar mayores niveles de correlación negativa para una variable que combina la política fiscal con la monetaria, denominada 'Impulso Fiscal-

Monetario' (IFM) y la Brecha del Producto, respecto al cálculo realizado con sólo el Impulso Fiscal (IF) (Gráfico 11, panel izquierdo). Asimismo, el co-movimiento del IFM con la inflación, es mayor que el co-movimiento con sólo el IF (Gráfico 11, panel derecho), lo que destaca la complementariedad entre la política fiscal – monetaria respecto al objetivo de estabilidad de precios como se encuentra en Mendoza (2016). En este sentido, la complementariedad entre la política fiscal – monetaria, generó impulsos contracíclicos más pronunciados.

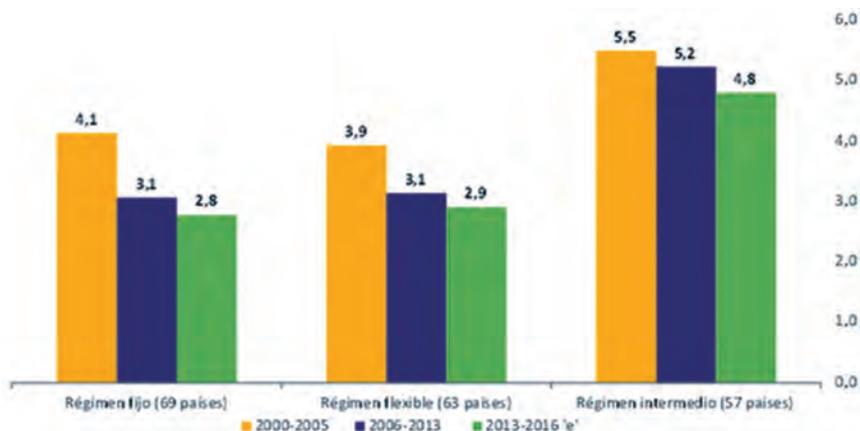


Fuente: Mendoza (2016)

II.4. Flexibilidad vs. estabilidad del tipo de cambio

La visión ortodoxa señala que regímenes cambiarios flexibles son propicios para el crecimiento (Ghosh et al., 2003; Levy-Yeyati y Sturzenegger, 2003). Sin embargo, la experiencia muestra que países con regímenes intermedios y fijos obtuvieron, en promedio, mayor crecimiento que los países con regímenes flexibles (Gráfico 12). En la práctica la flexibilidad cambiaria ha implicado mayor volatilidad y señales confusas en las decisiones de los agentes que operan en el mercado transable, con efectos negativos en el crecimiento. En este sentido, la estabilidad del mercado cambiario es relevante.

**Gráfico 12: CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB SEGÚN RÉGIMEN CAMBIARIO
2000-2016
(En porcentaje)**

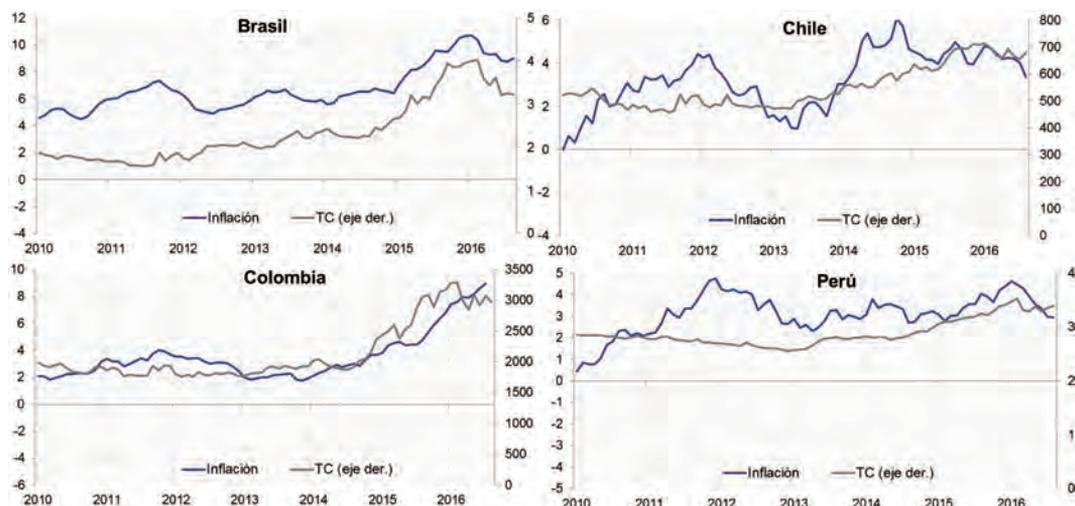


Fuente: FMI, 2016

Nota: Para la clasificación de los regímenes se empleó «De Facto Classification of Exchange Rate Regimes and Monetary Policy Frameworks» del FMI

En Sudamérica, las fuertes depreciaciones experimentadas recientemente trajeron consigo presiones inflacionarias, lo que redujo los espacios de política para implementar impulsos monetarios. En efecto, las sobrerreacciones del tipo de cambio ante los anuncios del incremento de la tasa de política de la FED (Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos) y las salidas de capitales generaron fuertes depreciaciones de las monedas en varios países de la región e implicaron alzas de precios con un efecto transmisión más alto que el que se creía hasta entonces (Gráfico 13). En respuesta a este incremento de precios, prácticamente todos los bancos centrales de estos países tuvieron que subir sus tasas de interés, en un contexto en el que sus economías se estaban desacelerando fuertemente y en algunos casos registrando tasas negativas de crecimiento. Por tanto, la flexibilidad cambiaria condujo a políticas procíclicas de los bancos centrales.

Gráfico 13: INFLACIÓN A DOCE MESES Y TIPO DE CAMBIO EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR
(En porcentaje y unidades de moneda local respecto al dólar estadounidense)



Fuente: Institutos nacionales de estadística y bancos centrales de países seleccionados

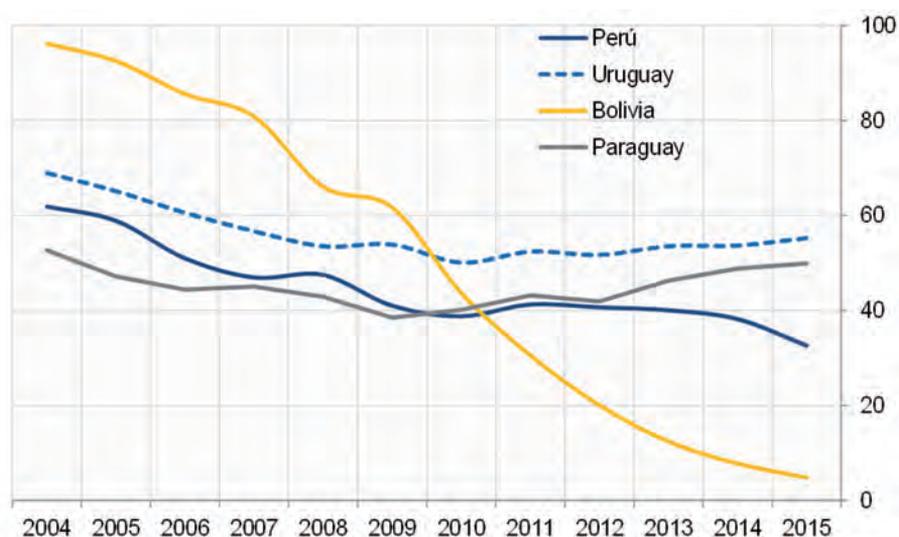
Asimismo, en las economías avanzadas las políticas de Flexibilización Cuantitativa (*Quantitative Easing*) determinaron depreciaciones de sus monedas (Estados Unidos, Zona Euro y Japón). Sin embargo, el debilitamiento de sus monedas no se tradujo en el incremento de las exportaciones que se pretendía y en algunos casos, como el de Japón, las exportaciones disminuyeron. En este sentido la flexibilidad cambiaria y la depreciación de las monedas no parece ser la panacea para enfrentar la crisis, como señalan algunos organismos internacionales.

Una visión alternativa señala que las devaluaciones pueden tener efectos contractivos. Varios factores intrínsecos pueden explicar este resultado:

- Los resultados de las devaluaciones sobre el tipo de cambio real (TCR) pueden ser rápidamente contrarrestados por su efecto en la inflación (Hinkle y Montiel, 1999).
- La estructura productiva es rígida en el corto plazo, por lo que una depreciación real no genera necesariamente mayor producción de transables (Krugman y Taylor, 1978).
- Una devaluación puede introducir efectos contractivos al encarecer los costos de producción debido a incrementos de salarios nominales y otros bienes y servicios indexados (Agénor y Montiel, 1999).
- Con un elevado contenido de insumos importados en las exportaciones (cadenas globales de aprovisionamiento de países desarrollados), los efectos de la devaluación en las exportaciones suelen ser poco relevantes.

En el caso de Bolivia, desde 2006, la orientación de la política cambiaria fue diferente, alternando períodos de apreciación y estabilidad nominal, en contraste a la continua depreciación efectuada hasta 2005. Esta orientación posibilitó hacer frente a presiones inflacionarias de origen importado y no produjo desalineamientos persistentes dada la baja inflación en Bolivia, la fuerte volatilidad cambiaria en los socios comerciales y los fundamentos que indican más bien una apreciación del tipo de cambio real de equilibrio. Además, la política cambiaria permitió el proceso de desdolarización más notable de la región; en efecto, Bolivia que en 2005 tenía la cartera de créditos casi completamente en dólares, actualmente pasó a estar casi por completo en bolivianos (Gráfico 14). La experiencia boliviana, basada en una combinación de políticas económicas y en especial la política cambiaria, muestra claramente que la adopción de metas de inflación no es una condición necesaria para la desdolarización como señala el FMI citando el caso del Perú (Revista *Finanzas & Desarrollo*, FMI, Septiembre de 2016).

Gráfico 14: DOLARIZACIÓN DE CARTERA EN PAÍSES SELECCIONADOS
(En porcentaje del total)



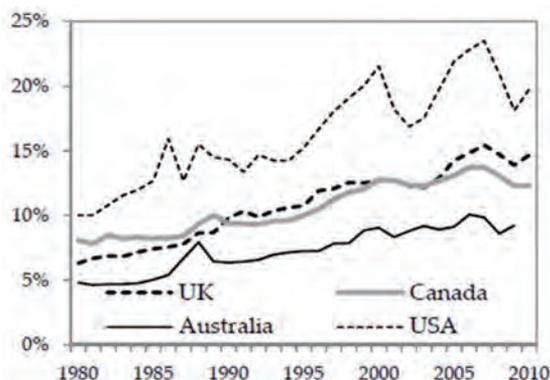
Fuente: Bancos centrales de los países

II.5. “Trickle-Down” vs. “Trickle-Up”

En la visión tradicional del desarrollo, las restricciones al crecimiento (p. ej. características del país, políticas y *shocks*) se consideran exógenas, focalizando el análisis en la causalidad ‘crecimiento – pobreza’. Bajo esta visión, el Estado debe adoptar un papel de “gendarme” puesto que cualquier intento de ayudar directamente a las familias trabajadoras será contraproducente porque perjudicará a la economía en general. En vez de eso, se debe facilitar a los “creadores de empleo” (bajarles los impuestos, entre otros) y esperar que gotee el bienestar.

Es lo que postula la teoría del “*Trickle-down*” (goteo hacia abajo); por tanto, los aspectos redistributivos quedan soslayados. Este enfoque no tuvo los resultados esperados con tasas de crecimiento modestas y una creciente desigualdad. Por ejemplo, en economías desarrolladas (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Australia) el 1% de los más ricos detentan cada vez una mayor parte del ingreso total (Gráfico 15).

Gráfico 15: PARTICIPACIÓN DEL 1% MÁS RICO DE LA POBLACIÓN EN LOS INGRESOS TOTALES (En porcentaje del total)



Fuente: Stiglitz (2015) – *Inequality and Economic Growth*

En una visión alternativa, la pobreza se constituye en sí misma en una barrera para el crecimiento. Esta causalidad puede dar lugar a la existencia de «trampas de pobreza», en las cuales pobreza y crecimiento interactúan en círculos viciosos. Es decir, la persistente pobreza de América Latina puede, en sí misma, ser un obstáculo para el logro de un mayor crecimiento. Por tanto, un paradigma alternativo, con resultados positivos en la economía boliviana, es el de la economía del «*trickle-up*» (goteo hacia arriba).

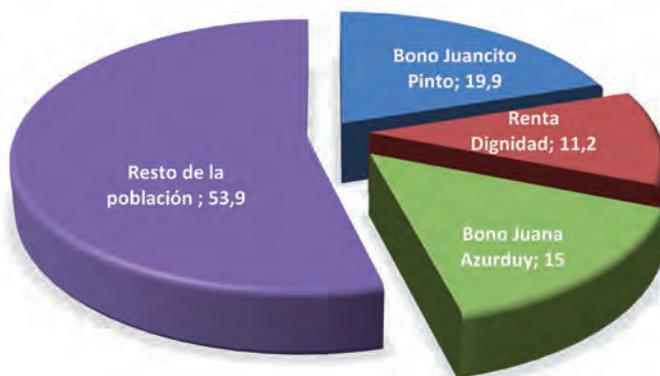
Esto implica la conveniencia de implementar políticas direccionadas para favorecer a las clases medias y bajas. Las medidas sociales redistributivas, tienden a incrementar el poder adquisitivo y apuntalar la demanda (Krugman, 2016). Estas medidas proporcionan un gran estímulo económico, a la vez de generar mayor igualdad de ingresos y oportunidades, con implicaciones positivas de corto y largo plazo. El «*trickle-up*» podría tener mayores efectos potenciales en el crecimiento que el «*trickle-down*»; dado que las medidas se focalizarían en un segmento poblacional con mayor propensión marginal a consumir, los multiplicadores de las medidas serían mayores (Stiglitz, 2012). Por tanto, la reducción de la pobreza y el crecimiento interactúan en círculos virtuosos.

En el caso de Bolivia una política con enfoque social y redistributivo permitió avances sociales importantes en la última década:

- Bono Juancito Pinto (2006), con el fin de reducir las tasas de deserción escolar.
- Renta Dignidad (2008) con la ampliación del beneficio monetario a personas de la 3ra edad.
- Bono Juana Azurduy (2009) destinado a reducir la mortalidad en mujeres embarazadas (los recursos para este beneficio provienen del Banco Central de Bolivia).

De esta forma, cerca de la mitad de la población accede hoy en día a estas transferencias (Gráfico 16). Además, se ha realizado un incremento sostenido del salario mínimo nacional que se multiplicó en más de 4 veces en los últimos años, pasando de Bs440 en 2005 a Bs1.805 en 2016.

Gráfico 16: COBERTURA DE BENEFICIARIOS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
(En porcentaje de la población total agosto 2016)

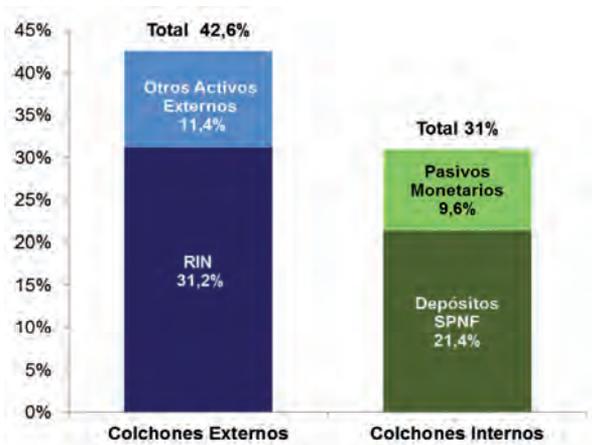


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia

III. Espacios de política

Luego de haber realizado políticas contracíclicas que mantuvieron el dinamismo de la actividad económica y preservaron las medidas de protección social, Bolivia mantiene actualmente importantes colchones que le proporcionan espacio para apuntalar el dinamismo de la actividad. Los colchones externos alcanzan al 43% del PIB en términos de reservas internacionales y otros activos en moneda extranjera; mientras que los colchones internos, que son los recursos depositados en el BCB tanto por el sector público no financiero como por el sistema financiero, alcanzan al 31% del PIB (Gráfico 17).

**Gráfico 17: COBERTURA DE BENEFICIARIOS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS**
(En porcentaje de la población total agosto 2016)



Por tanto, esta economía vibrante, con un importante contenido social, tiene la capacidad de seguir haciendo políticas con esta orientación para mantener la pujanza de la actividad económica y contribuir a la reducción de la pobreza.

Referencias bibliográficas

- AGÉNOR, P.-R. and P. MONTIEL (1999). *Development Macroeconomics*, second edition, Princeton University Press, United States
- ALEXANDER, S. (1952). "Effects of a Devaluation on a Trade Balance", International Monetary Fund, *Staff Papers* 2 (2), pp. 263-278
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (Varias gestiones). *Informes de Política Monetaria*. Disponible en www.bcb.gob.bo
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (Varias gestiones). *Memorias Institucionales*. Disponible en www.bcb.gob.bo
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (Varias gestiones). *Boletines Informativos*. Disponible en www.bcb.gob.bo
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2016). *Tiempo de decisiones. América Latina y el Caribe ante sus desafíos*, Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe, abril
- BLANCHARD, O., G. DELL'ARICCIA, P. MAURO (2010). "Rethinking Macroeconomic Policy," *Journal of Money, Credit, and Banking*, 42 (supplement 1), pp. 199-215
- BLANCHARD O., G. DELL'ARICCIA, P. MAURO (2013). "Rethinking Macro Policy II: Getting Granular", International Monetary Fund, Staff Discussion Note SDN/13/03, April
- CARLSTROM, C. T. and T. FUERST (2006). "Central Bank Independence: The Key to Price Stability?", Federal Reserve Bank of Cleveland, Economic Commentary, September
- CARRIÈRE-SWALLOW, Y., H. FARUQEE, L. JÁCOME, K. SRINIVASAN (Eds.) (2016). *Challenges for Central Banking: Perspectives from Latin America*, International Monetary Fund, Washington DC
- CATÃO, L. y M. E. TERRONES (2016). "Dependencia del Dólar", Fondo Monetario Internacional, *Finanzas & Desarrollo*, 53 (3), pp. 48-51
- CEREZO, S. y M. MORA (2014). "Relación no lineal entre inflación y crecimiento económico: evidencia empírica para Bolivia", Banco Central de Bolivia, *Revista de Análisis*, 21, pp. 9-36
- DE LA TORRE, A., F. FILIPPINI, A. AIZE (2016). "The Commodity Cycle in Latin America - Mirages and Dilemmas", LAC Semiannual Report, World Bank, Washington DC, April

EPSTEIN, G. A. and E. YELDAN (Eds.) (2009). *Beyond Inflation Targeting. Assessing the Impacts and Policy Alternatives*, Edward Elgar Press, United Kingdom

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2014). “Perspectivas económicas 2014 – Las Américas. Desafíos crecientes”, Estudios económicos y financieros, abril

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2016). “Perspectivas económicas 2016 - Las Américas. Administrando transiciones y riesgos”, Estudios económicos y financieros, abril

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (2009). *Constitución Política de Estado*, de 7 de febrero

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (2013). *Ley 393, Ley de servicios financieros*, de 21 de agosto

GHOSH, A., A.-M. GULDE, H. C. WOLF (2002). *Exchange Rate Regimes: Choices & Consequences*, The MIT Press, United States of America

GLOBAL FINANCE (2016). “Global Finance Grades - The World’s Central Bankers 2016”, Press Release, September

HANIF, M. N. and M. F. ARBY (2003). “Monetary and Fiscal Policy Coordination”, MPRA Paper No. 10307

HAYO, B. and C. HEFEKER (2002). “Reconsidering central bank independence,” *European Journal of Political Economy*, 18 (4), pp. 653–674

HERR, H. and J. PRIEWE (2005). “Beyond the “Washington Consensus”: Macroeconomic Policies for Development”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2, pp. 72-97

HINKLE, L. E. and P. MONTIEL (1999). *Exchange Rate Misalignment. Concepts and Measurement for Developing Countries*, a World Bank Research Publication, Oxford University Press, United States of America

KRUGMAN, P. (2016). “Obama’s Trickle-Up Economics”, New York Times, The Opinion Pages, September 16. Disponible en https://www.nytimes.com/2016/09/16/opinion/obamas-trickle-up-economics.html?_r=0

KRUGMAN P. and L. TAYLOR (1978), “Contractionary effects of devaluation”, *Journal of International Economics*, 8 (3), pp. 445-456

LEVY-YEYATI, E. and F. STURZENEGGER (2003). "To Float or to Fix: Evidence on the Impact of Exchange Rate Regimes on Growth", *American Economic Review*, 93(4), pp. 1173-1193

MENDOZA, D. (2016). *Prociclicidad y complementariedad de la política económica en Bolivia*, Tesis de Maestría en Economía, Universidad Católica Boliviana

NORDHAUS, W. (1994). "Policy Games: Coordination and Independence in Monetary and Fiscal Policies", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 139-216

REINHART, C. and K. ROGOFF (2009). *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, United States of America

RODRIK, D., "Growth Strategies" in AGHION, P. and S. DURLAUF (Eds.) (2005), *Handbook of Economic Growth*, volume 1A, Elsevier B.V., The Netherlands, pp. 967-1014

ŠEHOVIĆ, D. (2013). "General Aspects of Monetary and Fiscal Policy Coordination", *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 3, pp. 5-27

STIGLITZ, J. (2015). "Inequality and Economic Growth", *The Political Quarterly*, 86 (S1), pp. 134–155

STIGLITZ, J. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W.W. Norton & Company

STIGLITZ, J. and B. GREENWALD (2003). *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*, Cambridge University Press, United Kingdom

URIBE, M. (2006). "On Overborrowing", *The American Economic Review*, 96 (2), pp. 417-421

WRAY, R. (2014). "Central Bank Independence: Myth and Misunderstanding", Levy Economics Institute of Bard College, Working paper No. 791, March

Cómo lidiar con el **sector financiero para el** desarrollo con equidad: la experiencia argentina*

Alejandro Vanoli**

* Se agradece al Banco Central de Bolivia y a su Presidente Marcelo Zabalaga por la invitación, a la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano (APEL) y a la Universidad Católica Boliviana por la oportunidad.

** Ex - presidente del Banco Central de la República Argentina.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Paul Estrada Céspedes.

Resumen

El documento muestra algunas particularidades para el caso argentino sobre la discusión que existe en torno a la heterodoxia versus la ortodoxia económica, así como algunas reflexiones acerca de cuál fue el balance de una política heterodoxa en contraposición al neoliberalismo. El propósito es poder avanzar y recuperar espacio en aquellos países donde se ha perdido la capacidad de tener gobiernos nacionales, populares y progresistas.

I. Introducción

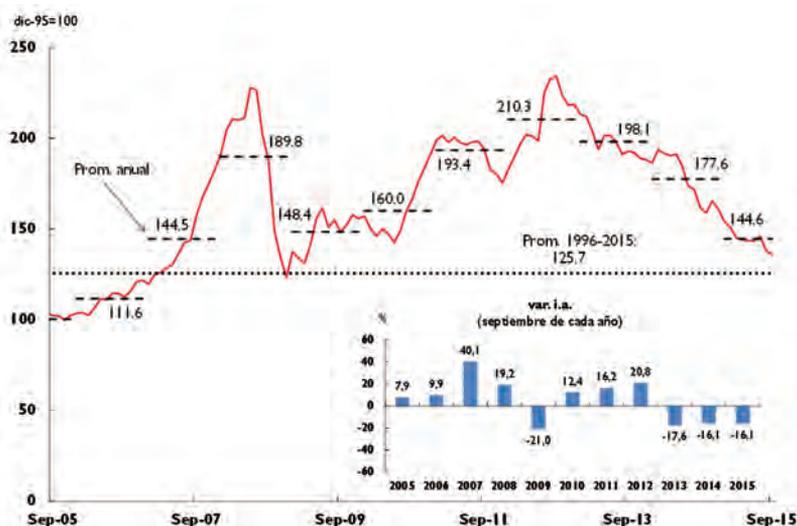
El objetivo de este documento es mostrar algunas particularidades para el caso argentino, de la discusión que se tiene entre la heterodoxia y la ortodoxia. También se escriben algunas reflexiones acerca de cuál fue el balance de una política heterodoxa en la Argentina, para cerrar con algunas reflexiones para aprender de lo sucedido y poder avanzar y recuperar el espacio en aquellos países en los que ya no se cuentan con gobiernos nacionales populares y progresistas.

El documento está organizado como sigue: en la segunda sección se describe el manejo de la crisis en el caso argentino 2014-2016; en la tercera sección se trata sobre la Argentina en perspectiva: la “herencia”; en la cuarta sección se describe la Argentina del Macrismo; en la quinta los mitos y tristes realidades del neoliberalismo, para finalmente concluir en la sexta sección.

II. Manejo de la crisis: el caso argentino 2014-2016

Inicialmente en la Argentina, la caída de los *commodities* (Gráfico 1) generó una restricción muy fuerte mediante una caída muy significativa de las exportaciones entre 2013 y 2014 (Cuadro 1). Esto generó mecanismos perversos y una dinámica del tipo de cambio con expectativas de devaluación que hizo que quienes exportaban el complejo de soja (Gráfico 2) tuvieran comportamientos retentivos, especulando con la devaluación que se produjo en nuestro gobierno a principios de 2014 y que generó una dinámica muy compleja en el primer semestre de 2014, caracterizada por la caída de depósitos y préstamos, recesión y una aceleración inflacionaria muy importante.

**Gráfico 1: ÍNDICE DE PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS
(En dólares americanos corrientes)**

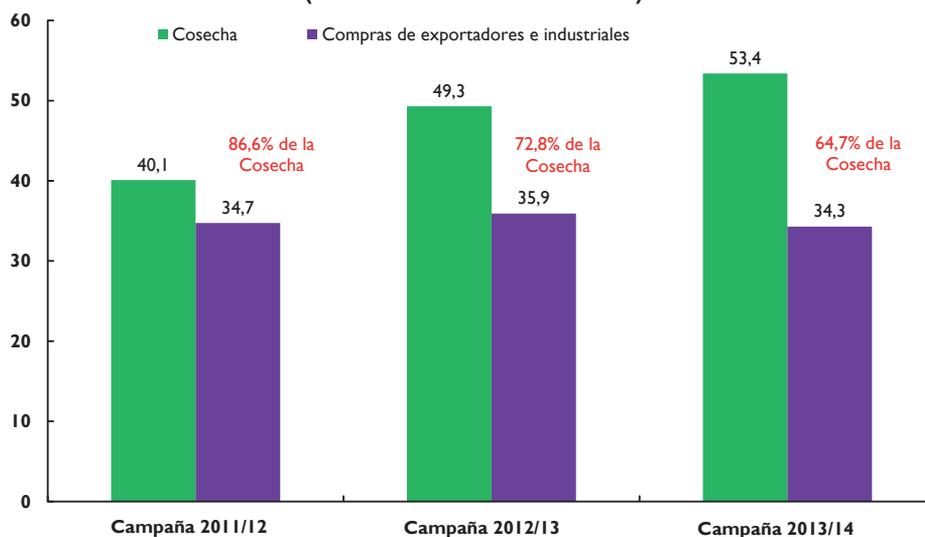


Fuente: Banco Central de la República Argentina (BCRA)

Cuadro 1: EXPORTACIONES POR GRANDES RUBROS

Rubro	Acum. 9 meses 2014					
	millones de US\$		Dif.	Variación % i.a.		
	2013	2014		Total	Precios	Cantidades
Productos primarios	16.419	12.537	-3.882	-23,6	-11	-14
MOA	21.594	22.152	558	2,6	2	1
MOI	20.261	17.710	-2.551	-12,6	2	-14
MOI sin Material de transporte	12.294	11.270	-1.024	-8,3		
Material de transporte	7.967	6.440	-1.527	-19,2		
Combustibles y energía	4.366	3.717	-649	-14,9	1	-16
TOTAL	62.640	56.116	-6.524	-10,4	-1	-9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

**Gráfico 2: COMPRAS DE SOJA ACUMULADAS AL 10 DE OCTUBRE DE CADA AÑO
(En millones de toneladas)**

Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP)

A esto se suma la decisión del juez Thomas Griesa, a mediados de 2014, de 'bloqueo' sobre la Argentina,¹ lo que generó una situación muy complicada en términos de la ampliación de la brecha cambiaria, provocando aún mayores expectativas de devaluación del peso argentino.

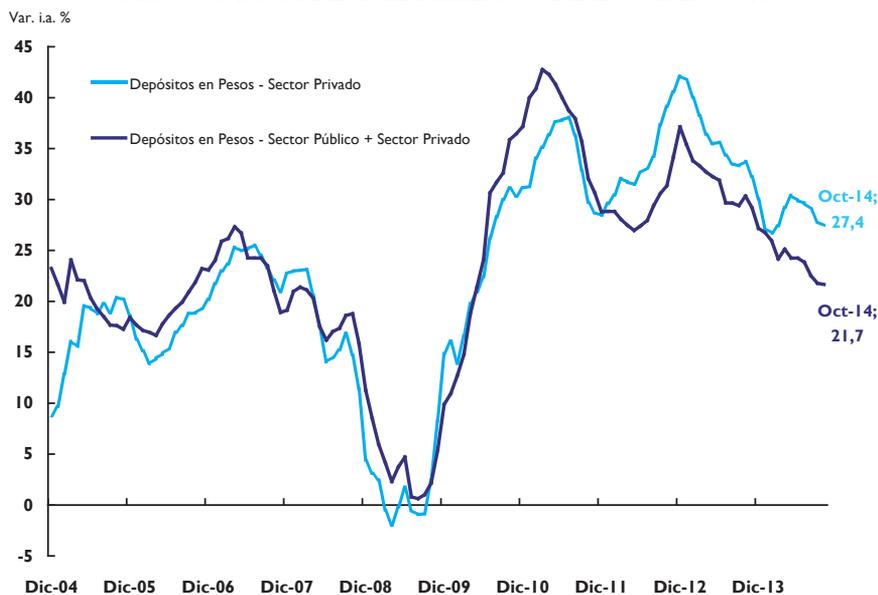
¹ Decisión del juez Thomas Griesa del Estado de Nueva York, Estados Unidos, en el mes de junio de 2014, de prohibir al gobierno argentino el pago a los bonistas que aceptaron el acuerdo de canje de bonos de los años 2005 y 2010.

III. La Argentina en perspectiva: la “herencia”

Es entonces que en el último año, y con todas las dificultades que se presentaron tanto exógenas como endógenas de carácter político a fines de 2014 y principios de 2015, en Argentina hubo algunos elementos interesantes para rescatar, que tuvieron que ver con la combinación de cuestiones en el manejo de la política financiera que permitieron obtener algunos resultados que la ortodoxia no reconoce.

Por ejemplo, medidas para mejorar la retribución a los ahorristas (Gráfico 3) sin generar un aumento de la tasa de crédito; bajar la inflación sin generar una recesión; y administrar la política cambiaria para tratar de reducir esa brecha cambiaria. Esto implicó básicamente contar con un regulador y un supervisor muy duros, y con algunos estímulos sobre los ahorristas para quebrar esa dolarización y esas expectativas de devaluación.

Gráfico 3: TASA DE CRECIMIENTO DE LOS DEPÓSITOS

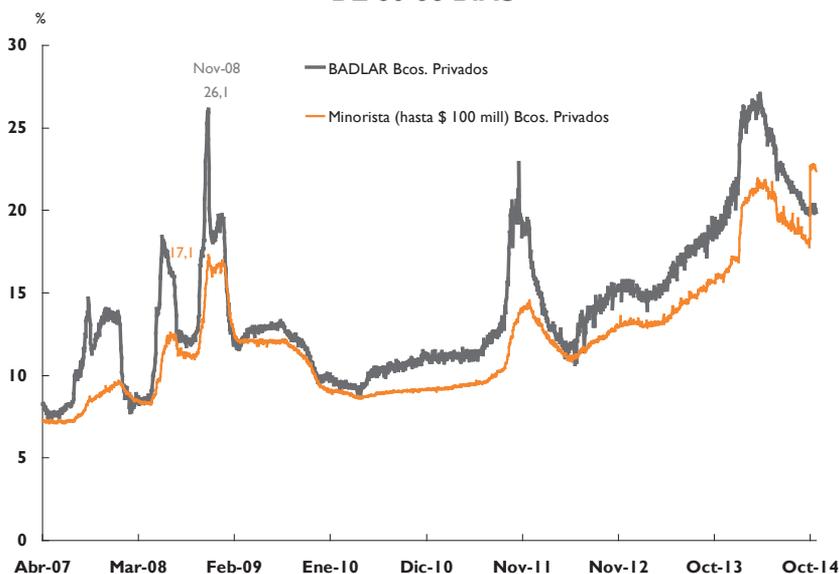


Fuente: BCRA

Estas medidas que fortalecieron la posición de reservas, implicaron dos cuestiones centrales: i) obligar a los bancos a que paguen mejores tasas, estableciendo un piso mínimo de tasas de interés a los ahorristas (Gráfico 4), porque lo que ocurría era que los bancos, en un contexto de mayor devaluación, habían bajado la tasa de interés a los ahorristas, habían bajado el *spread* bancario y eso había inducido a una mayor dolarización, ante lo cual la respuesta de política fue “*señores bancos, págúenles mejores tasas a los ahorristas*” de manera obligatoria y mandataria, para lograr quebrar esa dolarización, haciendo que la tasa de interés superara

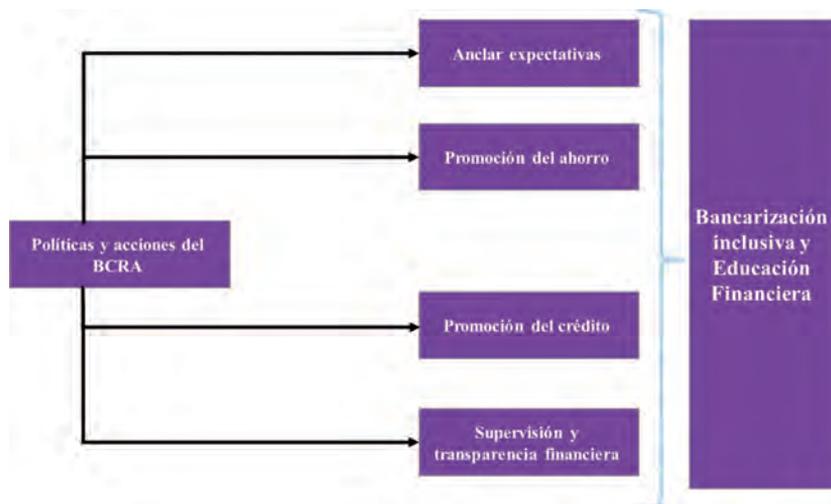
a la tasa de devaluación esperada, pero sin que ello implicara un traslado a una suba de la tasa activa; y por otro lado ii) unificar la regulación de la supervisión financiera para que el Banco Central y todos los organismos de regulación hicieran todo un conjunto de mecanismos preventivos y sancionatorios sobre los grupos económicos y bancarios que estaban especulando con la devaluación para mejorar las expectativas. Y eso tuvo resultados (Gráfico 5).

Gráfico 4: TASA DE INTERÉS POR DEPÓSITOS A PLAZO FIJO EN PESOS DE 30-35 DÍAS



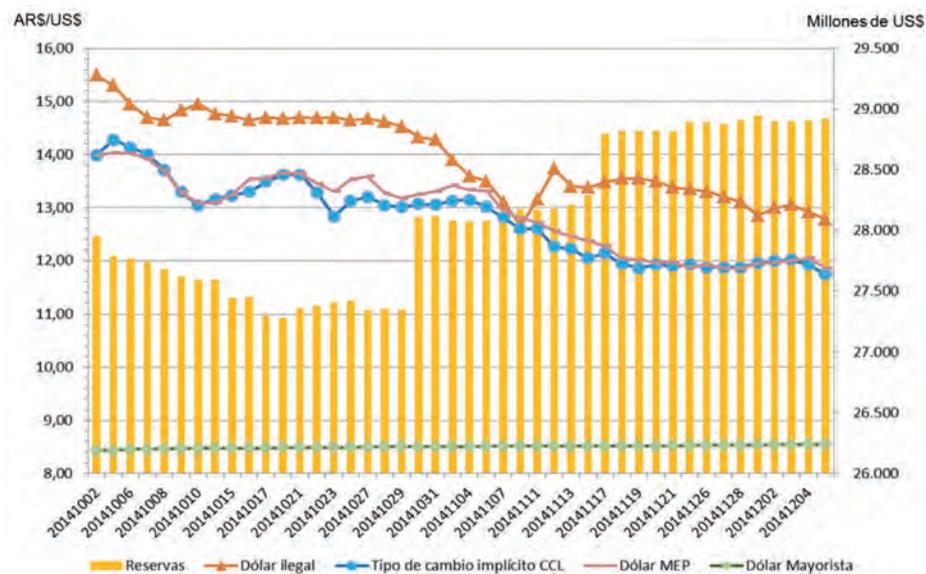
Fuente: BCRA

Gráfico 5: POLÍTICAS DEL BCRA



Como se mencionó inicialmente estas medidas fortalecieron la posición de reservas, tal como se puede ver en el Gráfico 6 y en el Cuadro 2.

Gráfico 6: LA RECUPERACIÓN DE LAS RESERVAS ABORTÓ EL INTENTO DE “GOLPE DE MERCADO”



Fuente: BCRA

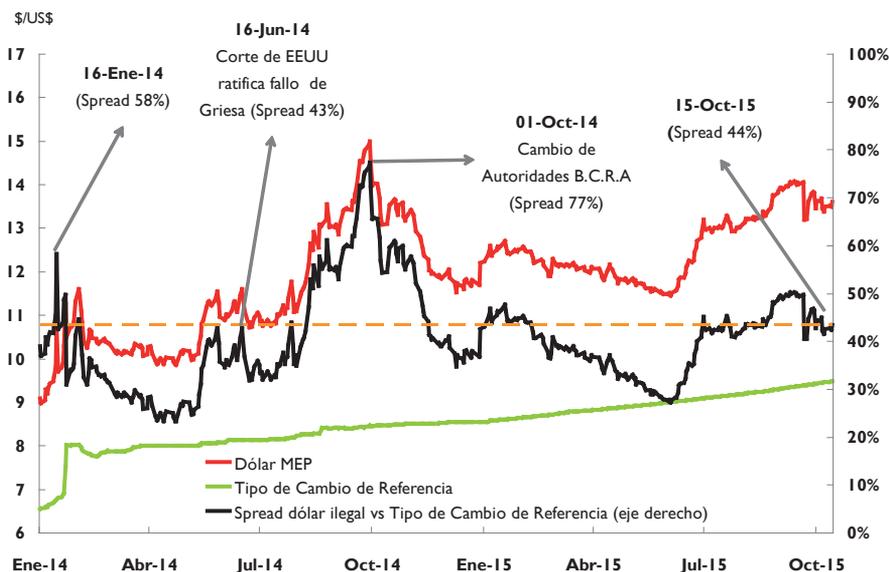
Cuadro 2: AUMENTO DE LAS RESERVAS Y CAÍDA DEL DÓLAR FINANCIERO

Fecha	Reservas	Dólar ilegal	Ctdo c/ Liqui	Dólar MEP	Dólar Mayorista
02/10/2014	27.948	15,50	13,99	13,98	8,425
05/12/2014	28.923	12,78	11,75	11,86	8,550
Variación	3,5%	-17,5%	-16,0%	-15,2%	1,5%

Fuente: BCRA

La ortodoxia y los sectores financieros afirmaban que los controles iban a subir la brecha, y lo que pasó fue todo lo contrario. Tuvieron que reconocer que por haber adoptado esas medidas de control, pero también por haber generado algunos premios para la gente, estrechando fuertemente la relación con el sector financiero concentrado, se podía revertir esa dolarización (Gráfico 7).

Gráfico 7: EL SPREAD ENTRE EL TIPO DE CAMBIO DE REFERENCIA Y EL IMPLÍCITO EN LOS BONOS DE PERMANECIA ESTABLE

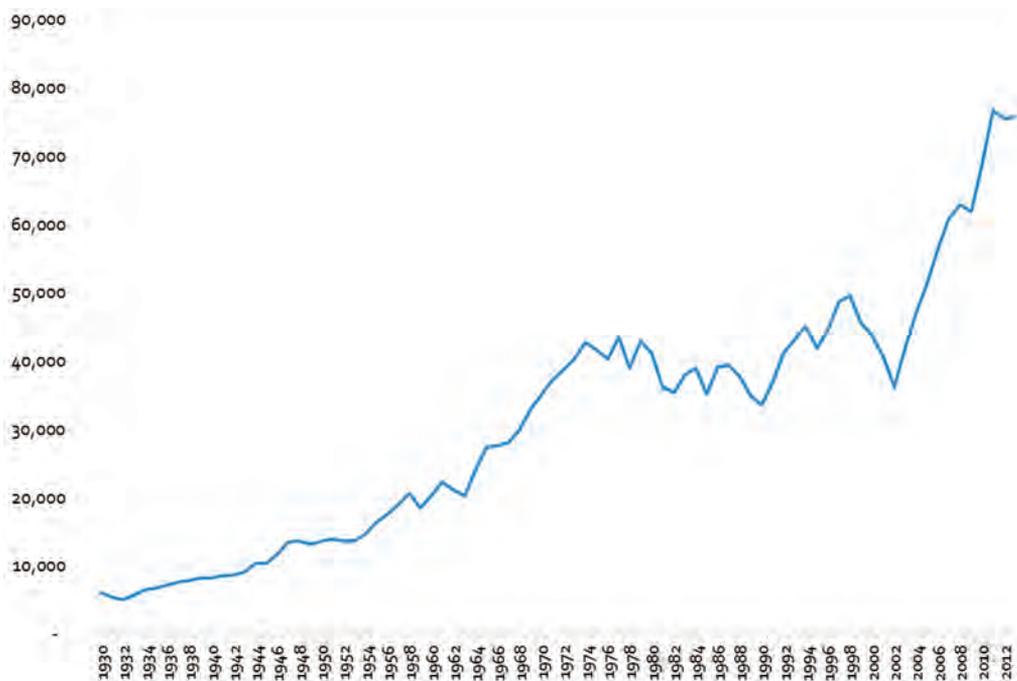


Fuente: BCRA

Y esa necesidad que impone la crisis y la especulación de nuestros países, de tener “de muy cortito” al sistema financiero, es presentado como algo autoritario y deslegitimado. Pero si se mira al mundo, en realidad se ve que a diferencia de lo que pregona nuestra prensa o nuestra ortodoxia, en todo el mundo los reguladores, los bancos centrales, los supervisores están poniendo presiones muy fuertes a aquellos que han sido los responsables de generar y de amplificar la crisis financiera. Eso dio algunos resultados interesantes: que la inversión en moneda local tuviera mejor retorno que el tipo de cambio; que los depósitos y el crédito se recuperen; y lo más importante, haber logrado una baja muy trascendental de la inflación en 2015 de 12 puntos porcentuales, junto con una recuperación del crédito (de una caída del PBI en el año 2014 a un aumento de 2,4% en el año de 2015).

En una perspectiva más larga, haciendo un balance de más largo plazo, como el de los 12 años de política heterodoxa, el PBI industrial en la Argentina pegó un salto (Gráfico 8). Se dieron dos caídas, que fueron los dos momentos del modelo neoliberal: en la dictadura y en los años 90 en la Argentina.

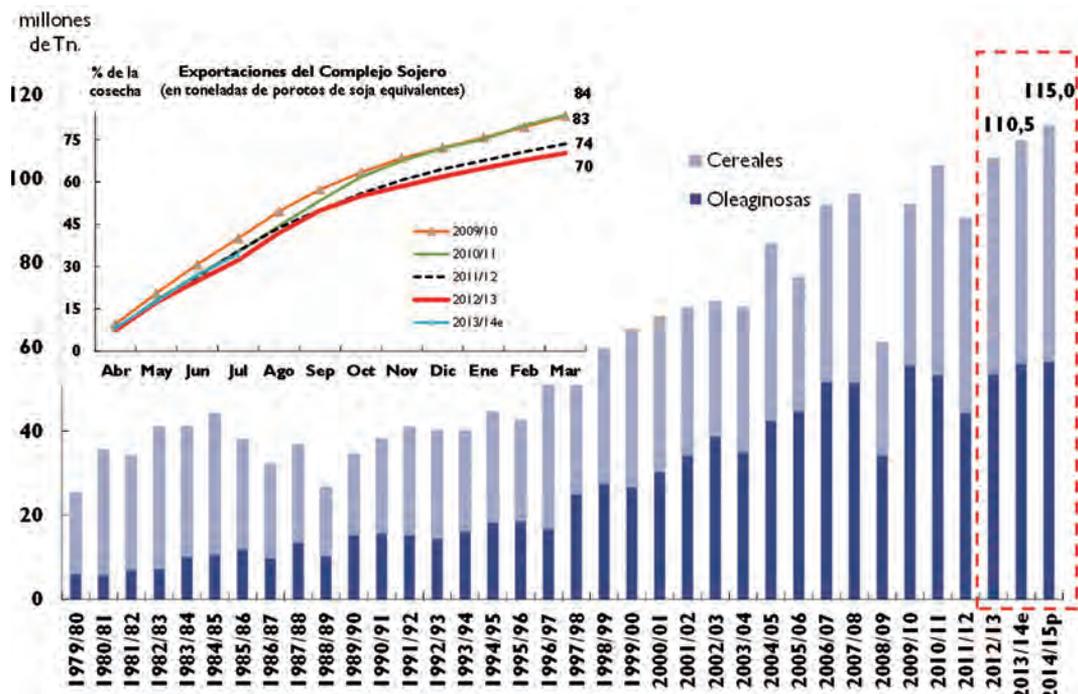
Gráfico 8: ARGENTINA: EVOLUCIÓN DEL PIB INDUSTRIAL DESDE 1930



Fuente: BCRA

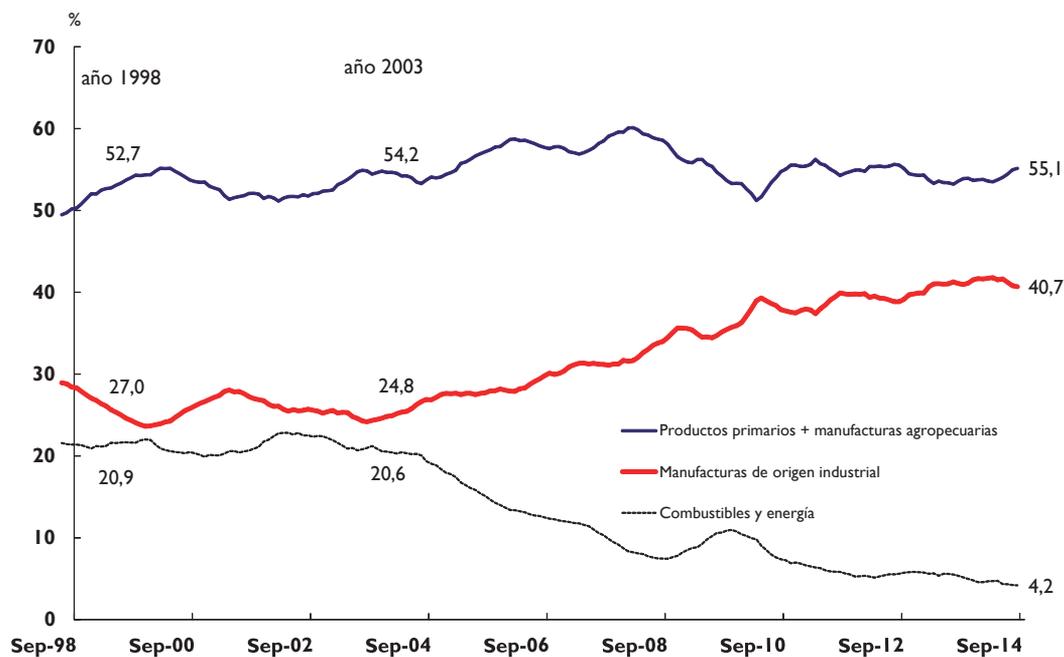
Realizando un balance muy rápido de los 12 años de gobierno de Néstor y Cristina Kirchner, uno puede ver: un salto en la producción agrícola (Gráfico 9); un aumento de las exportaciones industriales como participación de las exportaciones totales, esto es una reversión de la primarización (Gráfico 10); una fuerte caída del desempleo, un aumento de la productividad, un aumento muy fuerte de los salarios reales y de los salarios medidos en tipo de cambio (Gráfico 11); y un conjunto de políticas de inclusión que no se desarrollan acá, pero que tuvieron que ver con mejorar las pensiones, la cobertura previsional y los ingresos de los sectores más postergados.

Gráfico 9: PRODUCCIÓN AGRÍCOLA



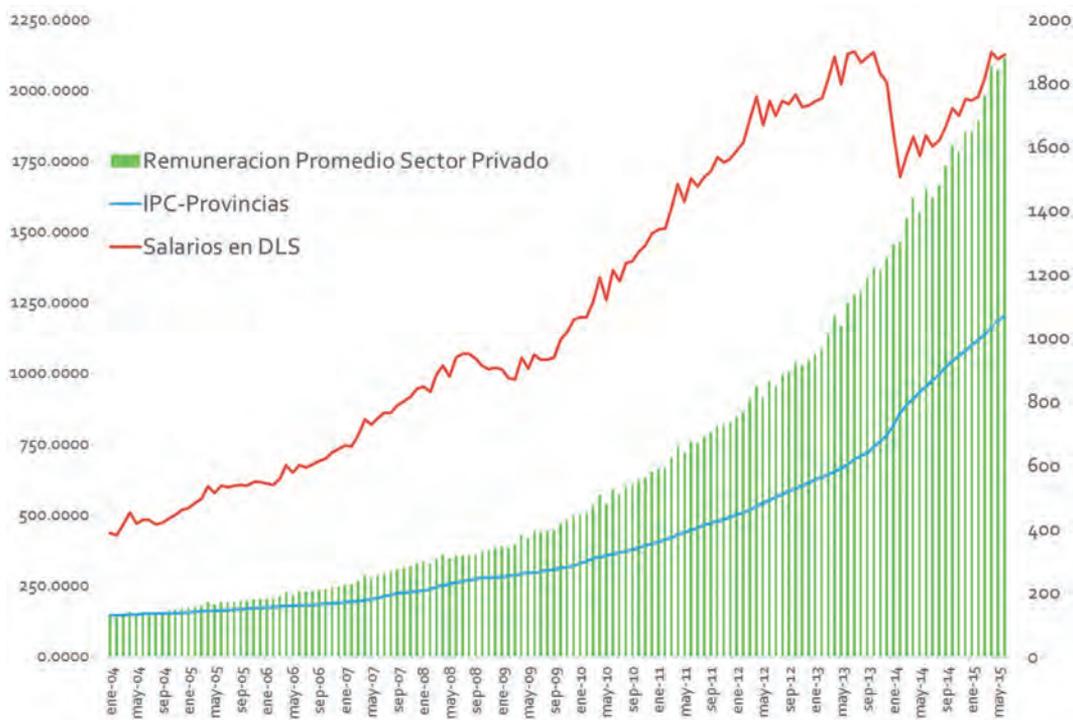
Fuente: MAGyP e INDEC

Gráfico 10: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES
(Promedio móvil a 12 meses, a precios constantes de 2004)



Fuente: INDEC

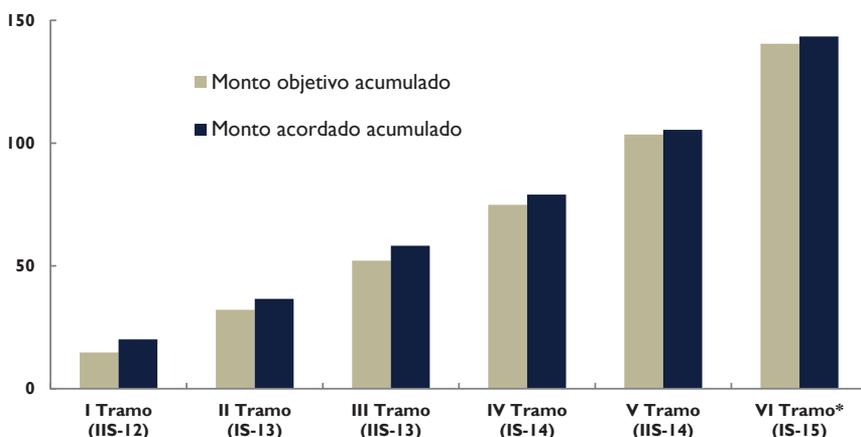
Gráfico 11: ARGENTINA: EVOLUCIÓN DE SALARIOS REALES Y EN DÓLARES



Otro de los trazos gruesos, en términos del sistema financiero, es la importancia de los bancos centrales en la orientación del crédito y generación del crédito como se está haciendo en Bolivia y en otros países. Esto fue posibilitado por la Carta Orgánica del Banco Central de Argentina aprobada en 2012, que fue vital para que el banco central tuviera instrumentos y herramientas para que obligara a los bancos a que focalicen el crédito en la economía real para promover la estabilidad monetaria y financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social. Esto fue vital para generar un círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento (Gráfico 12).

Gráfico 12: LÍNEA DE CRÉDITOS PARA LA INVERSIÓN PRODUCTIVA

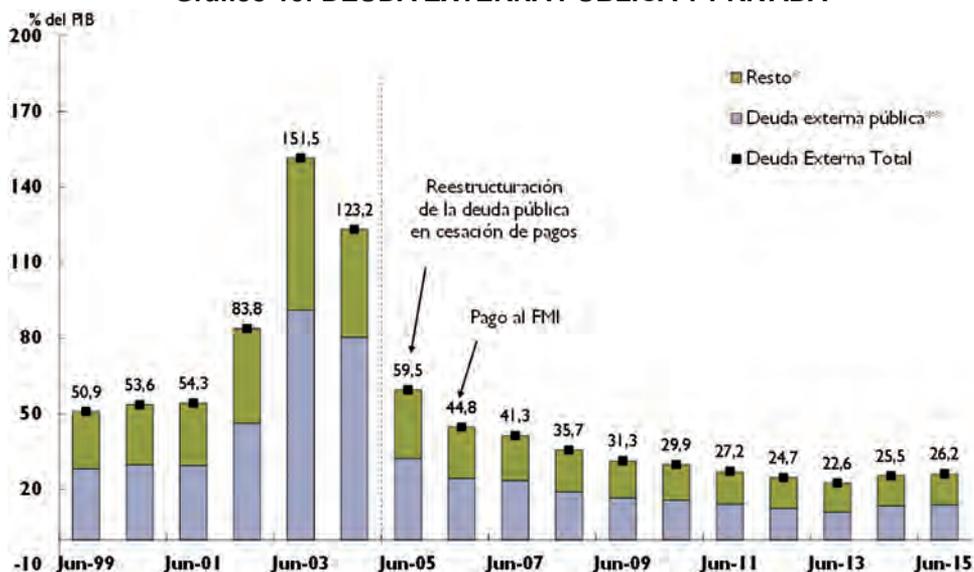
miles de mill. \$



Fuente: BCRA

También se dio un profundo desendeudamiento en la década ganada (Gráfico 13).

Gráfico 13: DEUDA EXTERNA PÚBLICA Y PRIVADA



Fuente: BCRA

IV. La Argentina del Macrismo

Como es sabido, Mauricio Macri ganó las elecciones, y hay y hubo una deslegitimación absoluta de la política anterior. El actual gobierno argentino mostró a los inversores en el “Davosito”,² foro que organizó en Buenos Aires, el reconocimiento (a diferencia del relato neoliberal de que todo estaba mal en

² Denominación realizada al “Foro de inversión y negocios de Argentina 2016” realizado entre el 12 y 15 de septiembre de 2016.

el gobierno anterior) de que, estructuralmente la Argentina tuvo desde años pasados, buenos indicadores de crecimiento, de recursos, y fundamentalmente buenos indicadores sociales y de desarrollo humano y de promoción de la clase media (Cuadro 3).

Cuadro 3: A DIFERENCIA DE LO QUE AFIRMA EL GOBIERNO NACIONAL DE ARGENTINA EN EL PAÍS, ASÍ CARACTERIZA EN EL EXTERIOR A LA “PESADA HERENCIA”



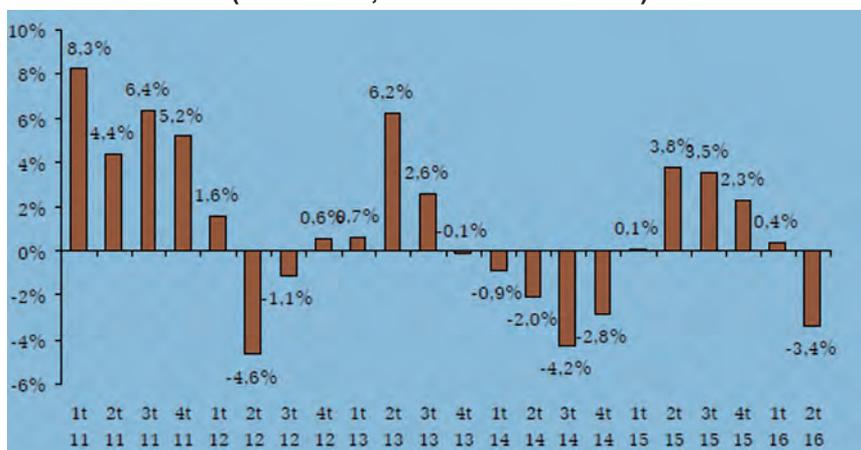
ARGENTINA
BUSINESS & INVESTMENT
FORUM

KEY FIGURES

- 3rd largest economy in the region with a GDP of \$500Bn (after Brazil and Mexico)
- 2nd highest GDP per capita in the region in PPP terms (U\$22,600, after Chile)
- 4th country in the region in population size (43m),
- 8th largest country in the world with 53% of arable land
- 8 prolific Oil & Gas basins. Optimal conditions for renewable energy (wind, solar)
- Untapped metals and minerals reserves (copper, gold, silver, lithium, potassium)
- World-class labor force, renowned for its technical skills, creativity and versatility
- Ranked #1 in Latin America in Human Development Index, #1 in Education Index
- 2nd highest proportion of middle class population, lowest Gini coefficient in the region
- High connectivity levels, with 75% broadband and 141% mobile penetration
- Pent up consumption and investment (logistics, infrastructure, utilities, energy).

Revisando rápidamente lo que ocurrió después, es decir, los indicadores de estos 10 meses recientes, se observa una violenta caída del PIB (Gráfico 14).

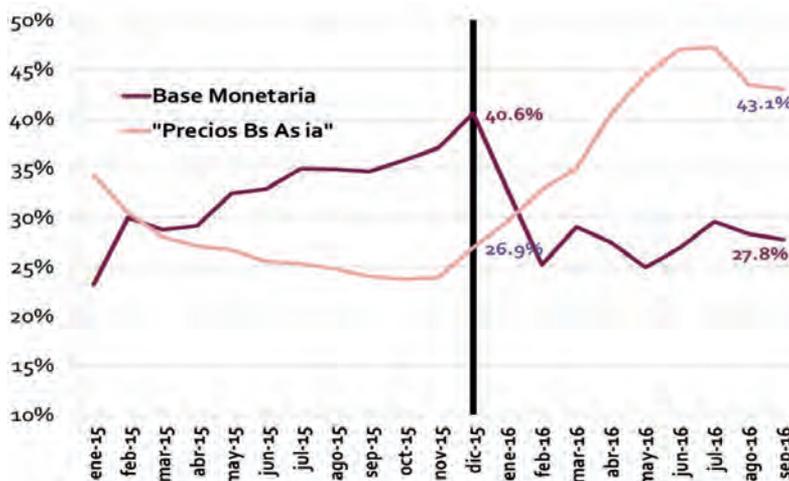
Gráfico 14: PRODUCTO INTERNO BRUTO (Base 2004, variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC

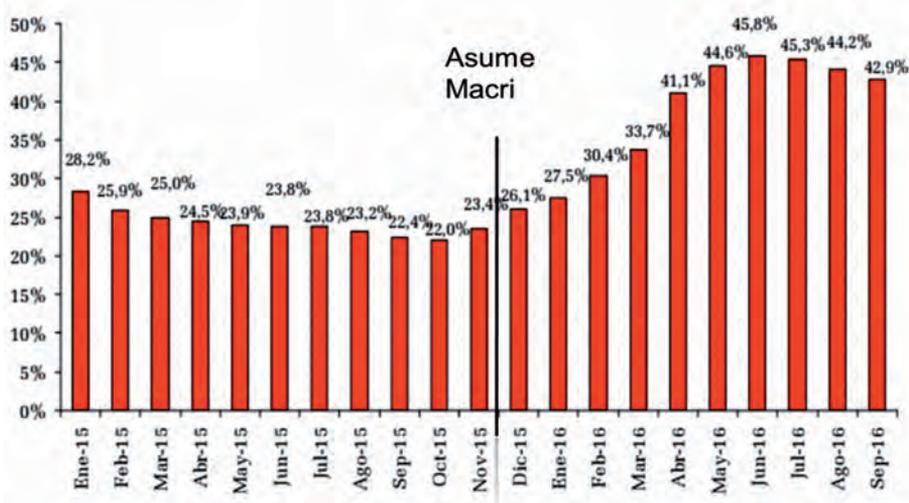
Otro aspecto interesante con relación a la implementación del monetarismo, es cómo es que el actual gobierno ha inducido una fuerte caída de la base monetaria (Gráfico 15) y paradójicamente para la ortodoxia, la inflación se ha duplicado (Gráficos 16 y 17). Esto es interesante, porque en la Argentina, como ha ocurrido en América Latina, una de las razones fundamentales que impulsa el salto inflacionario es el canal cambiario, es decir, la devaluación, la mega devaluación con la que muchos estuvimos en contra y dijimos que produciría inflación, ajuste, pobreza, etc., generó precisamente un aumento fortísimo de la tasa de inflación.

Gráfico 15: FRACASO DEL MONETARISMO



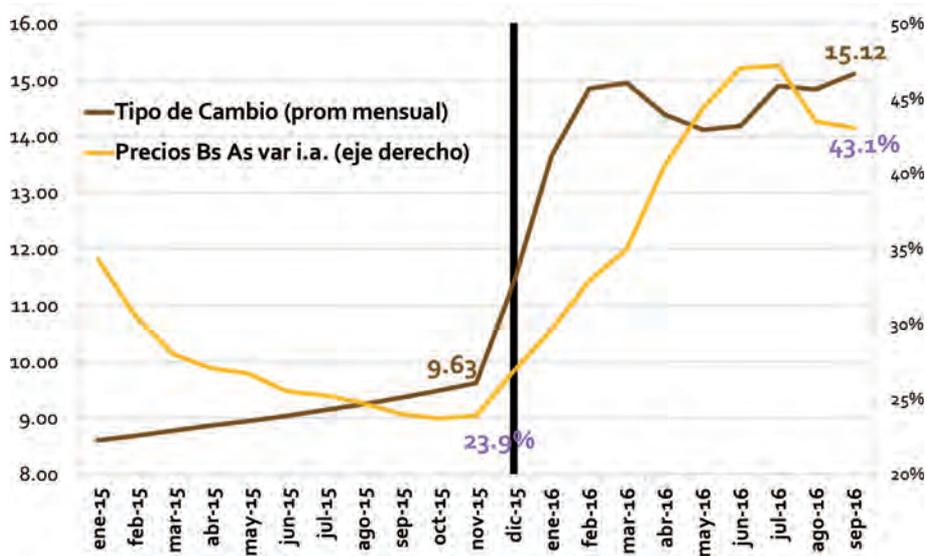
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA y la Provincia de Buenos Aires

Gráfico 16: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INFLACIÓN EN ARGENTINA



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Estudio Bein & Asociados (www.estudiobein.com.ar)

Gráfico 17: ARGENTINA 2016: LA INFLACIÓN SE DUPLICÓ POR LA MEGA DEVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base al BCRA y Provincia de Buenos Aires

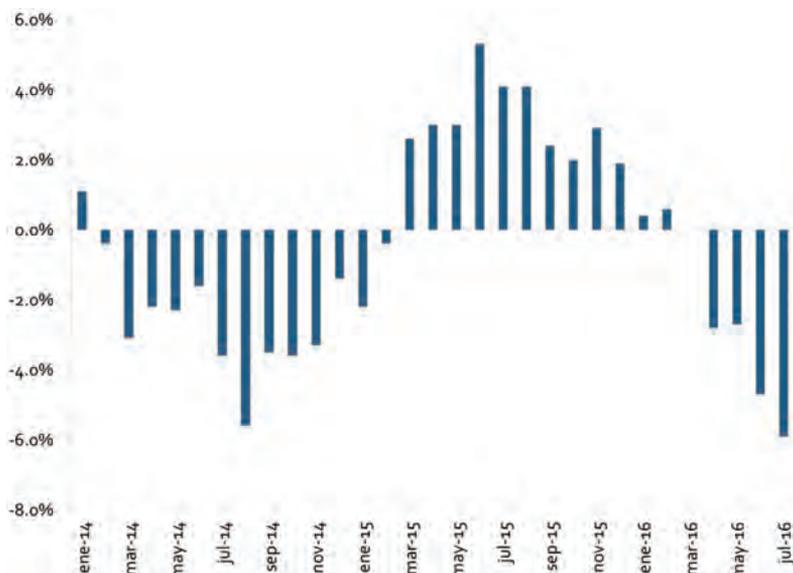
Un indicador de la Universidad Torcuato Di Tella, universidad ortodoxa, muestra cómo han caído la confianza del consumidor (Gráfico 18), la actividad económica (Gráfico 19), las ventas, y cómo es que el desempleo en la Argentina, ha dado un salto de 4 puntos (Gráfico 20).

Gráfico 18: ÍNDICE DE CONFIANZA DEL CONSUMIDOR NACIONAL



Fuente: Universidad Torcuato Di Tella

Gráfico 19: ESTIMADOR MENSUAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA 2014-2016

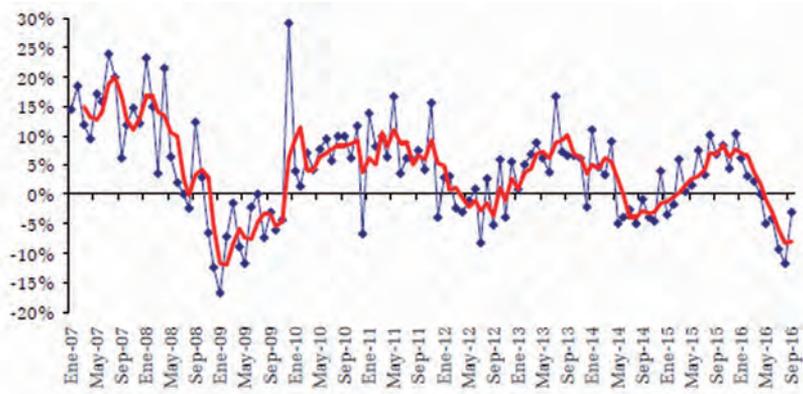


Fuente: INDEC

Gráfico 20: ARGENTINA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO

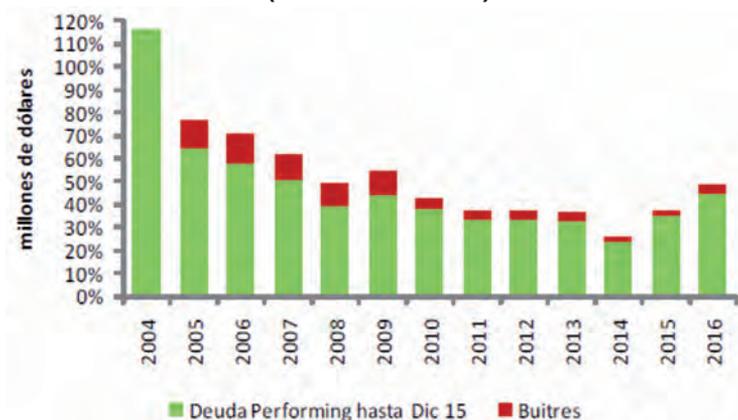


Gráfico 21: RECAUDACIÓN TRIBUTARIA
(Variación interanual de los impuestos relacionados al ciclo – sin ganancias)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Gráfico 22: DEUDA EXTERNA BRUTA COMO % DEL PIB
(Resultado anual)



Fuente Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Para contrastar los resultados, se tiene por una parte, el panorama en el final del gobierno kirchnerista, y por otra, el balance del resultado anterior, destacando particularmente dos temas: cómo se revirtió el desendeudamiento, es decir, cómo se pagó el 100% del capital y los intereses a los fondos 'buitre' a pesar de la Resolución de Naciones Unidas para endeudar al país, y cómo a pesar de todo ello, se ha multiplicado la fuga de capitales. Porque el incremento de las reservas internacionales en la Argentina fue muy modesto, y si se toma la diferencia entre los ingresos de capitales, se trata básicamente de deuda, porque los ingresos de capitales no han sido inversiones extranjeras directas, sino que ha sido endeudamiento, compensado en parte con la fuga de capitales, con el pago a los buitres, con el pago a otras deudas. Y debido a que han repuntado otras salidas de capital, como utilidades y dividendos, y han aumentado las importaciones, ello va a generar una pesada herencia en el futuro.

V. Mitos y tristes realidades del neoliberalismo

Es interesante comparar los mitos del neoliberalismo y los resultados. Es importante indicar que en los años previos, como se demostró, se puede tener un gobierno nacional, popular y progresista, y gestionar bien, y tener resultados. La impronta de lo que había pasado en los 80, era muy fuerte y había que revertirla, y se pudo revertir.

Algo que es muy importante a futuro: en Argentina se está queriendo impulsar una reforma laboral, pero puede ser un mito que ello cree empleo, pues está absolutamente demostrado desde la perspectiva académica, que el empleo precario puede subir levemente en un *boom*, pero que destruye empleo en la fase descendente del ciclo, y que es destructor neto de empleo por fuera de las consideraciones sociales que uno pueda hacer.

Cuadro 4: MITOS “ORTODOXOS” Y REALIDADES “HETERODOXAS”

Mitos “ortodoxos”	Realidades “heterodoxas”
<ul style="list-style-type: none"> • Los movimientos nacionalistas populares, progresistas o de izquierda terminan siempre en crisis económicas. • No se puede conciliar crecimiento, estabilidad e inclusión social. • Toda mejora de la década ganada fue por un buen contexto externo. • La oferta crea su propia demanda: Ley de Say. • El crecimiento genera equidad. • Un <i>shock</i> pro-mercado genera más exportaciones e inversión externa y por ende crecimiento. • La desregulación laboral promueve el empleo. • Menos Estado fomenta el desarrollo. • Las metas de inflación bajan la inflación y generan crecimiento. • La dolarización del sistema financiero y de la economía es irreversible. • El ahorro externo genera desarrollo vía mayor ahorro e inversión. • La emisión monetaria genera inflación. • Liberar el comercio y las finanzas genera crecimiento/ desarrollo. • La devaluación mejora la competitividad. • Promover el consumo baja la tasa de ahorro. • El sistema financiero libre asegura desarrollo. • Tasas reales positivas aumentan los depósitos. • Aumentar los depósitos aumenta el crédito. • Los controles de precios son siempre inefectivos. • La regulación financiera y cambiaria no puede incidir en el tipo de cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> • La primera década del siglo XXI fue la mejor década en 40 años. • UNASUR mostró tasas de crecimiento, baja inflación y mejoras distributivas. • Las políticas activas profundizaron los buenos resultados. • Las crisis demuestran la necesidad de políticas expansivas. • Sin políticas redistributivas aumenta la desigualdad. • La destrucción del mercado interno genera recesión y más aún en un contexto global adverso. Hay que defender la demanda agregada. • Sube el empleo precario en los auges y destruye más empleo en las recesiones. Hay que proteger el empleo. • La desarticulación del Estado genera menos crecimiento, más pobreza y desigualdad. • Hay evidencia que la inflación lleva a menor crecimiento. • La salida de la convertibilidad y las políticas pueden inducir una pesificación como en Argentina, Bolivia y otros. • El ahorro externo sustituye ahorro local y genera inestabilidad y crisis. • No existe ninguna correlación entre emisión e inflación. • Los 90 y la primera década del siglo XXI lo atestiguan. • El “<i>pass-through</i>” es elevado y más aún en países con alta dolarización. • Funciona la dinámica keynesiana: más consumo sube inversión, crecimiento y ahorro.

Cuadro 4: MITOS “ORTODOXOS” Y REALIDADES “HETERODOXAS” (Cont.)

Mitos “ortodoxos”	Realidades “heterodoxas”
<ul style="list-style-type: none"> •Bajar el gasto público reduce el déficit fiscal. •Bajar impuestos aumenta la inversión. y crece la recaudación. 	<ul style="list-style-type: none"> •El Estado, orientando el crédito y obligando a prestar a PYMES, a sectores y a regiones, promueve el desarrollo. •La dinámica de tasas versus tipo de cambio es más relevante en la región. •Los bancos invierten en activos financieros, liquidez y préstamos personales. •Precios cuidados: cuando hay un buen programa funciona. •Limitar la especulación promueve estabilidad financiera y cambiaria. •La recesión profundiza el déficit fiscal. •Aumenta la renta de empresas y ricos, sube su ahorro y no el crecimiento.

El tema de la dolarización creo que es un desafío a futuro para países como Ecuador, que fue planteado como un proceso irreversible. Creo que lo que pasó con la convertibilidad y con las experiencias de los sistemas financieros demuestra que ello se puede revertir gradualmente, y que aplicando políticas adecuadas se puede salir de esos mecanismos.

Otro tema que me parece importantísimo, el cual también es una idea de la ortodoxia, es desarrollar el sistema financiero libre y sin regulaciones y que todo eso genera crecimiento. Sin embargo, como hemos visto en los distintos ciclos, eso genera burbujas, genera endeudamiento, genera crisis, y así como sucede con la orientación del crédito, los controles de capital y distintas políticas heterodoxas, son mecanismos que aseguran la estabilidad financiera y la estabilidad real.

Bueno, otros mitos son que bajar el gasto reduce el déficit, pero está poblado de ejemplos de que bajar el gasto genera recesión y empeora el resultado fiscal, y lo virtuoso es el crecimiento; y que bajar impuestos aumenta la inversión y hace crecer la recaudación, pero en la misma línea se puede afirmar que solamente empeora la redistribución del ingreso.

Terminando con alguno de los mitos: no hay ninguna relación estadística significativa entre emisión monetaria e inflación. Una comparación de países desarrollados y en desarrollo muestra que la mayoría de los países ha aumentado los pasivos monetarios, y la tasa de inflación no ha crecido como el monetarismo supone.

VI. Conclusiones

Se realizan reflexiones finales de discusión, pensando en la Argentina, pensando en Brasil y pensando en muchos de nuestros países. El mundo está plagado de ejemplos: lo que pasó en México, lo que pasó en Brasil, en Rusia, en Asia, en Grecia, en Islandia, en Irlanda, lo que pasó en la Argentina en los 70, en América Latina en los 90, muestra que el neoliberalismo lleva intrínsecamente a la crisis; uno no puede saber cuándo, ya que puede depender de un *shock* externo o de la velocidad endógena de la propia destrucción del aparato productivo, de las condiciones sociales y de los desequilibrios internos y externos. Reconocer que la restricción externa a algunos nos pegó más que a otros y que sin duda es un tema para lidiar y con el cual los gobiernos populares siempre hemos lidiado. La magnitud de las crisis internacionales nos hace chocar con esto. Algunos países han podido lidiar mejor que otros, pero sin duda, la alternativa a esto no es el endeudamiento, no es la libre movilidad de capitales, no es el libre mercado. La acción clave que creo que ello implica es insistir en la batalla cultural.

Mucha gente progresista con una mirada nacional y popular y gente formada, cree en estos mitos, cree que la emisión es inflacionaria, que hay que reducir los impuestos, cree de alguna manera en el libre mercado, porque son mitos instalados académicamente y mediáticamente. Entonces creo que ahí hay una batalla cultural y crear redes es importante y llevarlo a la sociedad y amplificarlo para que aquellos países, como Bolivia, donde se mantiene, y con buenos resultados, un modelo heterodoxo, aquellos países donde esto está en disputa y aquellos países donde hemos perdido, podamos lograr mejores condiciones.

Así que, algunas reflexiones son las siguientes: no creo que tengamos que pensar que automáticamente (más allá de que el neoliberalismo lleve a la crisis) va a producirse una crisis rápida; la derecha puede aprender, puede ser más inteligente. Se debe reflexionar sobre los errores que cometimos, calibrar bien las relaciones de fuerza, aspectos que muchas veces son complejos en nuestros países, fundamentalmente por los ánimos de destitución de los grupos oligárquicos internos y por los poderes externos, para así poder lograr una sustentabilidad política económica mayor en el futuro y para hacer que podamos profundizarla.

Es importante rescatar esto. Sin duda que en todos nuestros procesos hubo muchas cosas por corregir, muchos avances que no se pudieron dar más allá de todos los logros que hubo, pero sin duda el camino para superar eso no es volver a la vieja derecha, no es retroceder al neoliberalismo, sino es avanzar en una transformación del modelo productivo, modelo distributivo, de manejo de la restricción externa, de cambio de la base de los recursos naturales y la propiedad para generar poder, y sin duda la batalla cultural es fundamental para asegurar esta sustentabilidad.

Desarrollo del pensamiento económico heterodoxo y políticas alternativas

Pedro Páez*

* Superintendente de Control de Poder de Mercado de la República del Ecuador.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Antonio Murillo Reyes.

Resumen

Actualmente la región latinoamericana enfrenta varios desafíos concretos a los que es necesario hacer frente de manera muy rigurosa y responsable. Es importante que las nuevas políticas incorporen al mismo tiempo nuestras limitaciones, nuestras posibilidades y absorban los éxitos y los errores vistos en los distintos países de América Latina. En principio es clave contextualizar el pensamiento económico en un contexto latinoamericano y no circunscribirlo únicamente al pensamiento liberal, cuyas fuentes son muchas veces ajenas a las realidades que se viven en nuestra región.

I. Pensamiento económico, políticas públicas y construcción nacional

Hay una fractura generacional muy elocuente y esa fractura generacional es particularmente crítica en el campo de la Economía. En contraste con lo que pasa ahora, en años pasados se contaba con corrientes de pensamiento latinoamericanas que generaban literatura abundante sobre el debate económico y social. Por ejemplo, se contaba con distintas versiones del desarrollismo, de la teoría de la dependencia, se contaba también con las distintas fracciones del marxismo, con la antropología crítica, la pedagogía del oprimido, la teología de la liberación, la filosofía de la liberación, entre otros.

Actualmente la región latinoamericana enfrenta varios desafíos concretos que es necesario hacer frente de manera muy rigurosa y responsable. Es importante que las nuevas políticas económicas incorporen, al mismo tiempo en el análisis crítico y autocrítico, nuestras limitaciones y nuestras posibilidades y que absorban los éxitos y los errores vistos en la experiencia reciente de los distintos países de América Latina; que evalúen los enormes esfuerzos y avances que sin embargo no nos han permitido recuperar nuestra soberanía, no solo económica, sino también de pensamiento. Este último es un aspecto determinante para la ruptura con el colonialismo económico de occidente, con la omnipresencia asfixiante del pensamiento neoliberal.

II. El pensamiento único y el colonialismo cultural

En la superación de ese colonialismo, es indispensable vencer la hegemonía del pensamiento único, y buscar la preeminencia del pensamiento económico heterodoxo y la aplicación pragmática de políticas alternativas que permitan contrarrestar el casi ilimitado poder de la oligarquía y del imperio para subordinarnos, para recuperarnos a su redil, para provocar esa restauración conservadora que parece que se extiende nuevamente en Sudamérica. En principio, es clave contextualizar el pensamiento económico en un contexto latinoamericano y no circunscribirlo únicamente al pensamiento liberal, cuyas fuentes son muchas veces ajenas a las realidades que se viven en nuestra región.

Debemos reconocer que nos movemos en el marco de procesos objetivos estructurales, que no necesariamente deben seguir la ruta del pensamiento de Adam Smith por ejemplo, o entrar de lleno en la 'fetichización individualista' y la 'matematización de los modelos económicos' como si fuesen marcos inamovibles. Esa visión económica del individuo imperante, es parcial y sesgada y conduce a percepciones muchas veces erradas que no necesariamente explican nuestros comportamientos ni como consumidores, en cuanto sufrimos una suerte de fetichismo con las mercancías, siendo más bien objetos de una creación superficial de necesidades, antes que sujetos soberanos de nuestras decisiones.

La teorización de la economía capitalista busca, mediante una alta sofisticación en la presentación de sus teorías, dar una imagen de verdad. Esto puede notarse en el desarrollo de la teoría de juegos, de la econometría, de lo más avanzado de la literatura financiera de vanguardia que, disfrazada en formulaciones muy difíciles de entender para el profano, se convierte en verdaderas coartadas para continuar legitimando un sistema de explotación y especulación.

Así, la teoría capitalista dominante es un sistema de conocimiento que está absolutamente reñido con la realidad. Prueba de ello son las constantes crisis económicas que se generan en este sistema, que se supondría estable y armonioso, y que además no han podido ser ni predichas ni explicadas y peor aún resueltas con prontitud, pese al seguimiento ortodoxo pormenorizado de una serie de políticas económicas con las más avanzadas técnicas matemáticas.

En este sentido, varios postulados económicos liberales se han convertido en verdaderos mitos, que lamentablemente se siguen enseñando como verdades absolutas en las universidades.

Parafraseando a Keynes, hombres y mujeres de la calle seguimos siendo súbditos y esclavos del pensamiento de algún economista muerto, porque de una u otra manera, la situación piramidal de esta sociedad jerárquica hace que ese tipo de nociones penetre en nuestras vidas cotidianas y con el tiempo se convierta en dogmas, se convierta en la prisión que nos autoimponemos. Por eso es tan importante asumir con mucha seriedad, la necesidad de construir un verdadero pensamiento latinoamericano para relanzar la capacidad de pensar por nosotros mismos, de tener una visión propia en el campo de la Economía a partir de nuestras propias realidades.

III. El pensamiento económico, la elaboración de políticas públicas y la construcción nacional

No hay que perder la perspectiva del campo específico de acción de la Economía, diferenciándolo de la crematística ya mencionada por Aristóteles en sus referencias al mercado. Si bien ha habido mercado hace miles de años, el capitalismo es un fenómeno reciente de los últimos 5 u 8 siglos. Entonces para entender qué es lo que pasa y poder romper inclusive con la prisión que nos genera el lenguaje cotidiano, que nos habla todo el tiempo de la economía del mercado, es indispensable ubicar esa diferenciación en que la crematística básicamente surge hace miles de años en la esfera de la circulación del capital, del comercio y de la usura, como sistematización de una lógica, de una relación social y no, como se presenta, como una técnica neutra, eterna y universal. Parte crucial de la confusión que arrastramos hasta hoy viene de la 'naturalización' de relaciones humanas, históricamente determinadas y de su supuesto abordaje "técnico".

Las relaciones de comercio a larga distancia, el comercio de intermediación y los procesos productivos que conllevan, capturan gradualmente el proceso de trabajo, y esa lógica del capital se transforma en un modo de producción; hay cambio cualitativo. Esa antropología del crecimiento que inaugura Adam Smith precisamente hace 240 años, hace referencia inclusive a las percepciones de las sociedades que no estaban acostumbradas por miles de años, a la visión misma de una economía en crecimiento, noción de suma importancia, porque nos remite a comportamientos productivos, no solo en la circulación. “La Riqueza de las Naciones” culmina un debate de ineludibles dimensiones geopolíticas y, a la vez, abre otro.

Inclusive en la discusión que empieza a desarrollarse sobre el crecimiento, se da una ‘fetichización’: la economía como cosa, el capital como cosa, la riqueza como cosa. Ese continente de saberes naciente hace referencia ambivalente a sociedades que crecen... en sus cosas. En sus versiones más críticas, las investigaciones estudian la penetración de la lógica del capital -del valor que se auto-crece- en la esfera de la producción, con todo lo que eso implica en términos de la revolución permanente de la base material, y con todo lo que eso implica en el plano político, en el plano de la lucha social. La constitución de la economía política clásica en los siglos XVIII y XIX no puede eximirse de la lucha de clases, porque para que la sociedad crezca bajo las condiciones modernas, es indispensable que el capital productivo -y esto no es trivial- logre domar a los capitales de la esfera de la circulación, tanto de la usura como de la esfera del comercio intermediario. Por eso la Economía no puede ser reducida a la crematística ni en la más ideologizada de sus versiones.

En la elaboración de este nuevo campo de la retórica, se vuelven consustanciales las características que emergen en el nuevo tipo de sociedad objeto de su estudio: la racionalidad instrumental, la división del trabajo y la ‘compartimentalización’, el ojo clínico y crítico que Foucault encuentra en las transiciones científicas de las diversas ramas del saber de la época. Desde allí se derivarán dos grandes corrientes metodológicas que se enfrentan hasta hoy, de manera -en algunos casos- artificialmente dicotómica: el pensamiento crítico holístico y los estudios especializados cada vez más ‘formalizantes’.

En la revisión de los orígenes del pensamiento económico que precede a los clásicos, es claro el rol de la formulación de las políticas económicas y la construcción del Estado-Nación moderno como condición diferencial de riqueza y poderío. En esa perspectiva, es indispensable entender que es imposible que el capitalismo se desarrolle sin proyecto de sociedad en países de las periferias, precisamente por la extracción permanente de las capacidades de acumulación en

términos de desarrollo de las fuerzas productivas, por el rol parasitario que ocupan en la esfera de circulación, y es indispensable darnos cuenta de eso, porque todo lo que aprendemos en los libros de texto ahora justifica precisamente un léxico, una parafernalia de técnicas que justifican el rol de los mercados especulativos, de la primacía de lo especulativo, de la financiarización, inclusive en las matemáticas, por sobre el rol de los procesos productivos capitalistas y no capitalistas, grandes y pequeños.

IV. La ‘endogeneización’ de la prosperidad

Por tanto, para entender esta cuestión debemos ubicarnos en cuáles son las tareas que nos corresponden, los retos que nos corresponden asumir desde la elaboración teórica, pero también desde la implementación operativa. En estos aspectos hay una serie de elementos que se han planteado desde las heterogéneas elaboraciones, agrupadas algo despectivamente como “Mercantilistas”, a partir de la auto selección liberal, primero de los fisiócratas y luego de los clásicos, que perciben condiciones específicas en la constitución de proyectos soberanos, que permiten ir endogeneizando el crecimiento y consolidando un nuevo tipo de Estado que vaya más allá del mero monopolio de la violencia y la organización religiosa del miedo de las estructuras feudales. Precisamente, reconstruyendo-refuncionalizando instituciones heredadas, se discuten las más efectivas políticas fiscales, cambiarias y monetario-financieras -en ese orden, por las características de su matriz pre-capitalista y tributaria- que hagan viables determinadas políticas sectoriales.

Capturados por una visión anglo-centrista, los llamados autores clásicos abogan por el libre comercio y arrinconan en un estatus epistemológicamente inferior, cualquier proclama proteccionista. No obstante, sería reduccionista asimilar, por ejemplo, las propuestas de crédito activista de Smith a la disciplina monetaria y automatista de Ricardo.

Luego, la teoría crítica, sobre todo de orientación marxista, permite una reflexión más profunda basada en los esquemas de reproducción entre la producción y el consumo, en los que se puede prefigurar la problemática macroeconómica moderna, al notar una serie de regularidades y consecuencias contables que son intrínsecas al capital, y no porque alguien las asuma o porque se delegue a un sujeto social, por ejemplo a las burguesías nacionales, la necesidad de crear su propio mercado interno.

A los empresarios latinoamericanos (y a gran parte de los economistas) hay que hacerles caer en cuenta que no se puede hacer negocios sin tener mercados, ni los mercados funcionan si no hay suficientes ingresos. Esa falacia de la agregación,

tan común hoy incluso en los más sofisticados modelos matemáticos, estuvo muy presente en el inicio de los debates económicos. Una de las mayores falencias del pensamiento único, que hoy contamina todo debate, es asumir de antemano la Ley de Say: pleno empleo y equilibrio en los mercados, lo cual da lugar a políticas automatistas y a la ilusión de hacer empresa bajo la utopía economicista de la maximización individual de la diferencia entre lo que uno vende y lo que uno compra. Resulta que un individuo impregnado de esta ilusión automatista del capitalismo puede tener la impresión de que puede pagar lo mínimo, por ejemplo, en fuerza de trabajo, desfalcando la naturaleza, y vender lo máximo posible. Pero aquí insiste la testarudez de la falacia de la composición; es imposible al nivel del mundo entero.

Como el capital ha tenido un éxito formidable conquistando todas las culturas, principalmente a todas las personas de altos ingresos, todas las relaciones, todas las religiones, todo tipo de otras formas productivas (pues ahora todo el planeta está gobernado, dominado por la lógica productiva del capital), es necesario plantearse cuál ha sido el beneficio sobre la gente más carenciada en términos de ingreso, acceso a buena vivienda, a la salud, a una mejor educación, y el porqué de su acceso diferenciado en el tiempo y el espacio.

La difusión del progreso técnico y la democratización de sus beneficios no son ni automáticas ni espontáneas. Se dan en el marco de construcciones complejas y contradictorias de capacidades locales y de disputas en torno a la potenciación, usufructo y reparto de esas capacidades. La formación de mercados internos y externos está en el corazón de las trayectorias locales de esas posibilidades y cada revolución científico-tecnológica (re)organiza al capital en torno a ellas en el tiempo y en el espacio. El rol de las tesis del librecambismo evoluciona consecuentemente y responde a diversas perspectivas en el centro y la periferia históricamente determinadas.

Buena parte de la historiografía y de los debates económicos están sesgados por descalificaciones *a priori* (economía “vulgar”, políticas “populistas”, “seudociencia”, etc.) que impiden no solo el análisis objetivo de tesis e hipótesis alternativas, sino incluso el estudio de narrativas sobre hechos históricos que podrían contradecir los mitos dominantes. La (auto) disciplina en el marco del campo profesional y el “capital reputacional” en el sentido de Bourdieu, ha empobrecido gravemente la teoría. Hay por ejemplo muy poca literatura convencional sobre las experiencias en construcción nacional e integración, que involucran a personajes como Colbert en Francia, Hamilton en EE.UU., Bismark en Alemania, Cavour en Italia, o la Restauración Meiji en Japón cuando se discuten temas de integración o desarrollo económico, fundamentalmente porque contradicen los modelos canónicos en el

tema y muestran la eficacia de políticas soberanas en distintos contextos históricos y culturales.

Solo la referencia a estos procesos de diversos siglos nos remite a la necesidad de ubicar la eficacia de las políticas económicas y por tanto la validez de la teoría en sus respectivos contextos. Claramente la flecha del tiempo es irreversible y el desarrollo del modo de producción capitalista en el tiempo y en el espacio define condiciones sustancialmente distintas que relativizan cualquier posibilidad de recetas absolutas.

V. Las revoluciones científico-tecnológicas, los regímenes de acumulación, el centro y la periferia

Las revoluciones científico–tecnológicas enmarcan regímenes de acumulación distintos en el centro y en la periferia, establecen dialécticas específicas entre la formación de mercados internos y externos y por tanto límites, posibilidades, secuencias y articulaciones funcionales o no de las diversas políticas económicas. Costos, instituciones y tecnologías que definen viabilidades relativas en la movilidad de distintos componentes del capital, de la fuerza de trabajo y de los bienes y servicios finales, que replantean permanentemente el sentido histórico profundo de planteamientos de libre comercio, de proteccionismo, de proyectos continentales o de potencias marítimas.

La coherencia dinámica de un modo de regulación depende de estas coordenadas pero también de la sobreposición de varios ciclos en el desarrollo de un régimen de acumulación y relativos a la posición espacial en el sistema. Una devaluación, por ejemplo, puede tener resultados muy distintos si la matriz productiva es densa y con fuerte componente industrial o si está basada en rentas diferenciales, más allá de las condiciones de Marshall-Lerner u otras consideraciones de elasticidad precio e ingreso de la demanda. Más aún, en una misma economía, la devaluación puede tener efectos diferentes en distintos momentos de cada ciclo y dependiendo del grado de endogeneidad de cada ciclo.

Los contextos sistémicos pueden abrumar los contextos internos de los ‘Estadonación’: crisis estructurales de sobreproducción como la actual y la que dio origen a cruciales procesos de sustitución de importaciones y de innovación práctica y teórica heterodoxa en América Latina en los años 30, ponen en cuestión instrumentos tradicionales. Y hablamos de episodios en que hay que estudiar al mismo tiempo a Cárdenas, Vargas, Yrigoyen o Perón con gente como Prebisch, Furtado, pero también Theotonio Dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Pinto, etc.

A pesar de la presencia –explícita o no- de esta interpelación bajo diversas escuelas de pensamiento, éstas son consideraciones poco tocadas en las discusiones de la academia y de los formadores de política hoy. Inclusive puesto en términos neoclásicos, cuando una economía está funcionando muy por debajo de la frontera de posibilidades de producción (escenario difícil de admitir, en todo caso para el pensamiento único) los efectos-sustitución son fútiles y solo dejan de tener efectos triviales o incluso distorsionantes luego de que significativos efectos-ingreso logren eficiencias en las tasas marginales de transformación.

Es necesario entonces, replantearse teóricamente una serie de explicaciones de entendimiento en lo que tiene que ver con la formación intrínseca, como la formación ineludible de una línea de pensamiento, de una estrategia de sobrevivencia de una nación, de reproducción ampliada del capital, incluso en la perspectiva de trascenderlo. No solamente se trata de una cuestión técnica, no solamente pueden compararse resultados en términos del Producto Interno Bruto (PIB), no solamente podemos depender de la evolución de los indicadores sociales o de eficiencia a los que estamos acostumbrados, sino que el análisis debe estudiar el proyecto de sociedad de las estructuras del poder que están detrás de cada dogma, de cada “imposibilidad”.

VI. El postergado sueño de la Patria Grande y el pensamiento económico latinoamericano, ayer y ahora

Los gobiernos progresistas, dentro del ámbito del pensamiento heterodoxo, seguimos discutiendo temas de competitividad, temas del PIB, temas de las exportaciones, cuando en el fondo estamos reproduciendo el mismo horizonte de eficiencia de productividades que nos plantea el sistema, los mercados de la dialéctica, los mercados internos y externos y que están directamente vinculados con el tema de la explotación, están directamente vinculados con una relación subordinada, con la inserción históricamente subordinada a los mercados internacionales, y define el tipo y la formación del espacio de política.

Las políticas del capitalismo más exitoso en la Europa continental, históricamente se van configurando, reconstruyendo, algo que ya venía desde antes de los Estados feudales, a través del despotismo ilustrado de la formación de los nuevos Estados modernos, en torno a lo que hoy es la política fiscal, la política cambiaria y comercial, la política monetaria y financiera. Y en el marco de esa constitución de nuevos espacios de política, se van generando nuevos instrumentos para poder auspiciar el desarrollo de ciertas producciones.

Las políticas sectoriales, tan criticadas por la ortodoxia, son asumidas muchas veces de manera tímida y defensiva por los economistas heterodoxos que

intentamos recuperar un espacio en el plano del pensamiento económico. En ese marco, es necesario ubicar el desarrollo en el tiempo de la revolución científico-técnica y de la relación centro-periferia. No es lo mismo la América Latina de la primera revolución industrial que la América Latina del siglo XXI, en el marco de la quinta revolución industrial, de la revolución de la informática, la nanotecnología, la ingeniería genética, los nuevos materiales, etc. Es desde esa perspectiva que uno tiene que entender el problema de la apertura o del libre mercado, o del libre comercio, o de la liberación de los capitales, o la liberación de los mercados.

La operación de los mercados tiene procesos que evolucionan, cambios cualitativos irreversibles que fuerzan a repensar la teoría de los precios y de la competencia (inter e intra-ramal, intra e internacional). Inclusive los meros umbrales de inversión que requieren determinados paradigmas tecnológicos son imposibles con montos de capitales menores a los que, por ejemplo, un gran horno siderúrgico requiere, o una empresa hidroeléctrica requiere, o la posibilidad de poder entrar a la industria automotriz, o a la biotecnología. El nuevo paradigma tecnológico, el que emerge de la actual revolución, precisamente abre una serie de posibilidades marginales antes insospechadas a partir de la producción flexible, a partir de ciertas opciones intersticiales que permite de manera potencial, la posibilidad que la economía popular y solidaria pueda acceder a dinámicas diferentes de innovación.

VII. Los desafíos de la transformación

Es necesario pensar en la forma de articulación de las unidades productivas, no solamente al mercado, sino al Estado, al propio proceso de ciencia-tecnología, en condiciones mucho más auspiciosas, es decir no en la lógica generalizada y hasta ahora implacable de que el pez grande se come al chico. Una perspectiva histórica como la sugerida, puede ayudarnos a recuperar marcos teóricos y experiencias desde un balance crítico, que nos permita enfrentar creativamente la imposición de las lógicas desarticulantes de los espacios nacionales, desde las dinámicas de valorización de las cadenas sociales de valor impuestas desde la rentabilización transnacional.

Este es un punto de suma importancia para entender el ritmo y las posibilidades de la nueva política o de políticas económicas alternativas. En esa misma línea, es indispensable entender el rol que tienen las economías continentales, la continuidad de la formación de un mercado interno que permita realizar monetariamente las ganancias, que permita realizar monetariamente el plusvalor.

En el marco de la continuidad y de la sofisticación de los métodos de dominio, precisamente desde la esfera de la circulación de los imperios marítimos, especulación financiera, especulación macroeconómica, el manejo comercial, los

tratados de libre comercio, los tratados de protección de inversiones, es lo que ahora se está discutiendo en la fracasada Ronda de Doha, con toda esa sopa de letras de los mega-acuerdos (TPP, TISA, etc.).

Todo esto marca un elemento fundamental en términos sistémicos, que es lo que América Latina puede hacer desde la periferia, desde pequeños países en esta época de la globalización. Con qué capacidades contamos cuando los Estados nacionales están siendo perforados, erosionados en sus fundamentos clave, precisamente por las políticas económicas de corte neoliberal que tienen un impacto sistémico.

VIII. El relanzamiento del Pensamiento Económico Latinoamericano y la construcción de soberanías

El desafío de un pensamiento propio debe considerar entonces la evolución de la inserción de América Latina y de cada uno de nuestros países en el sistema-mundo, y a partir de allí, realizar el análisis de los espacios de política que se nos impone y de los que podemos ir construyendo.

En una rápida ojeada al pasado, debemos entender la trayectoria específica de las economías políticas que han hecho nuestra trayectoria histórica. Desde la ruptura del pacto colonial y de conflictivas constituciones de bloques de poder con clases que se construyen desde el proyecto o desde el vacío dejado por la destrucción de anteriores estructuras de poder, la consolidación de las respectivas oligarquías y el pantanoso surgimiento de posibles burguesías nacionales en disputa con agentes imperiales de distintos tipos y distintos imperios, y claro, la dinámica de constitución de las clases subalternas que en mayor o menor medida también van construyendo su proyecto de sociedad.

Nuestro debate en el plano de la economía debería poder instrumentar la superación de los enredos y las aporías en esas trayectorias históricas. Cuando, cerca de su desaparición física, Simón Bolívar decía "*He arado en el mar*", expresaba lo que él percibía como una imposibilidad "técnica" que se ha perpetuado. Hoy estamos equipados teóricamente, para superar su visión entrampada en el horizonte de la lucha de las ideas de su época, y podemos buscar alternativas desde el estudio científico de intereses y proyectos societales a partir del análisis del desarrollo y el subdesarrollo del capital en la periferia, la dinámica de otras lógicas sociales y productivas, las peculiaridades de los instrumentos de política y las instituciones que pueden configurar modos de regulación con distintos niveles de eficacia y coherencia. La constitución y el desarrollo de los movimientos nacional-populares, portadores del proyecto de la Patria Grande, han estado limitados históricamente en cada uno de nuestros países por los alcances políticos de los sujetos, pero

también por las capacidades teóricas de dilucidar operativamente políticas viables y sostenibles.

Aunque contribuciones estructuralistas y dependentistas, han permitido acumular un muy penetrante cuerpo teórico, para descifrar la clave de los regímenes de acumulación en la periferia, en mi opinión tenemos una tarea pendiente en entender las condicionalidades sistémicas del funcionamiento de nuestros modos de regulación. Tal vez la peculiaridad de la constitución de los Estados oligárquicos como matrices del posterior despliegue de los Estados modernos, dé una pista fundamental para actuar sobre el actual régimen de acumulación global financiarizado en la periferia. En efecto, en contraste con la constitución de los espacios de política en el centro del sistema, acá el nacimiento de los Estados-Nación tiende a privilegiar la política cambiaria y la comercial sobre la fiscal (axial en formaciones de matriz típicamente feudal) y muy reñidamente, la monetario-financiera.

IX. El pensamiento económico latinoamericano, ayer y ahora

La falta de aplicación de una visión latinoamericana tiene sus orígenes en el sueño de la Patria Grande, que ha sido por tanto tiempo postergada, no solamente por políticas erradas o intereses egoístas. El proyecto de sociedad que intentaron los libertadores hace 200 años no encontró los sujetos históricos, no encontró las condiciones concretas, y el rol del pensamiento económico ahora precisamente tiene que enfrentar esas imposibilidades para poder remontarlas, para poder trascenderlas. Entonces la acumulación a escala mundial y los ciclos históricos, que tienen además un proceso exponencial con cambios cualitativos e irreversibles, nos exigen que podamos entender estos ciclos largos, los cambios de paradigma tecnológico, como fundantes de una serie de otros cambios que van más allá del tema tecnológico y que tienen que ver con el tema institucional, que tienen que ver con una cultura de relacionamiento entre las clases, que tienen que ver con la posibilidad de formar otro tipo de correlaciones de fuerza, y en ese marco es a lo que el pensamiento económico tiene que dar respuestas, es decir, a la formación de espacios políticos en la periferia, la construcción diferencial de esas correlaciones de fuerza, porque en última instancia, en un ámbito de libre mercado, el acceso al uso de la tecnología es un mito de que suceda.

En última instancia, es desde el poder desde donde se define el acceso a un tipo de tecnología específica, y por tanto, el paso del capitalismo del subdesarrollo al capitalismo en desarrollo y que es la formación de las periferias. Y ahí ese es un tema, por ejemplo, en el que la teoría de dependencia no ha incidido lo necesario. Por ejemplo, el hecho de que Corea del Sur, que estaba mucho más atrasada

en los años 60 que Brasil en los años 60, ahora esté en otras condiciones de funcionamiento del capitalismo, es algo que tiene que ser estudiado, pues es un reto indispensable para el análisis, para la discusión teórica de aquellos quienes estamos comprometidos con el cambio de la realidad social en el Continente, la inserción en el sistema mundo, y la construcción de los Estados. Los espacios de política plantean históricamente una necesidad de entender esas opciones desde la ruptura, por ejemplo, del pacto colonial, desde las conflictivas constituciones de los nuevos bloques del poder que, por ejemplo, rompían con capacidades que estaban presentes antes en la época colonial.

Es importante también romper con el mito de la historia. Después de la Independencia hubo un proceso de reconstrucción que está totalmente ausente de los libros de texto, que hace que la forma de las articulaciones sistémicas entre los distintos tipos de política económica sea totalmente distinta en América Latina, en la periferia, con respecto a la literatura que se presenta, que nace en el Norte. En América Latina, a diferencia de lo que pasaba en el Estado feudal que se heredaba de la Europa Continental, se esperó articular los otros tipos de políticas. En América Latina, prácticamente en la mayoría de los casos, se destruyó la política fiscal, las capacidades de política fiscal, se destruyeron las capacidades de política monetaria y se empezó solamente desde la presión del Imperio Británico en torno a la política comercial, al acceso a las vías fluviales. La política cambiaria entonces es un punto fundamental a entender para ubicar cuales fueron los retos del Pensamiento Económico Latinoamericano.

Es importante entender la diferencia entre “liberismo” y liberalismo, terminología surgida en las discusiones de hace un siglo entre Luigi Eunadi y Benedetto Croce, y que quedó cimentada en italiano pero no penetró el español. Bolívar, San Martín, Monteagudo, Sucre, Rodríguez de Francia, entre otros, eran liberales pero no eran “liberistas” como Santander o Rivadavia. Todos aquellos portadores de una visión de nuestras sociedades se encuentran con la modernidad capitalista promovida por el imperio británico, por el imperio marítimo, es decir, por el comercio que impide el desarrollo de las fuerzas productivas internas y la posibilidad del progreso y eso lastimosamente contamina buena parte del pensamiento de la izquierda.

Buena parte del pensamiento socialista y comunista está marcado en esa matriz histórica que nos impide entender la necesidad de generar un Estado nacional, la necesidad de entender la peculiaridad en la periferia de los procesos nacional-populares, directamente ligados al progresismo. Dolorosas dicotomías como se dieron en el Brasil de Vargas o en la Argentina de Perón necesitan ser replanteadas, precisamente en términos de un camino coherente en la reformulación de políticas que permitan transformar, no solamente el modo de regulación, es decir, no solo el

mix de instituciones, sino las políticas económicas, formas de gestión y de iniciativa que hagan viable un régimen de acumulación de transición, es decir, otro tipo de orientación de la matriz productiva en las prioridades de los segmentos líderes de la inversión; no solo la relación entre el capital y el no capital, los regímenes laborales, la forma, la renegociación de la inserción internacional, sino también el modo de producción, es decir, que permitan cambiar la lógica del capital, hacer que el ser humano esté por encima de la ganancia, de la codicia del capital, y eso no es una cosa que se pueda resolver por decreto. Es una discusión indispensable que es necesario asumirla con seriedad, porque sí hay un proceso de transición en el que la formación económico-social tiene que ganar terreno palmo a palmo, centímetro a centímetro a la lógica de la ganancia, a la lógica de la acumulación por la acumulación.

La pregunta que tenemos que hacernos es si el capitalismo, entonces, durante ese periodo de transición, ¿tiene que funcionar mal?, es decir, si ¿el mercado tiene que funcionar mal, si los capitalistas no tienen que obtener beneficios, si los precios no tienen que cumplir su rol señalizador de las actividades productivas y de demanda de bienes y servicios? Es necesario pensar estos temas en perspectiva, teniendo en cuenta las experiencias dolorosas que tuvo Bolivia con la Unidad Democrática y Popular, Chile con Allende, y acerca de lo que hoy en día está sucediendo en Venezuela, no con el afán de auto culpabilizarnos, sino al contrario, para encontrar mecanismos para derrotar en esa guerra económica con la que la oligarquía y el imperio han tratado de defender sus privilegios del pasado.

Hubiese sido muy útil para nuestro continente, contar en nuestro léxico con la diferenciación entre liberismo y liberalismo, en la medida en que hubiese permitido clarificar a lo largo de nuestras respectivas e innecesariamente compartimentalizadas historias, un campo común de confusiones internas entre sujetos comprometidos con el desarrollo de las fuerzas productivas y el progreso social, en contraposición al complejo espectro de batallas simbólicas y narrativas que encerraban disputas cambiarias y comerciales, ligadas en muchos casos a intereses imperiales, mayoritariamente británicos y europeos al inicio, y luego angloamericanos. La terrible tragedia de Paraguay destruido por la Guerra de la Triple Alianza ilustra el punto.

La institucionalidad fiscal y aduanera tardía y “concesionada”, en muchos casos, por el chantaje de deudas externas espurias y carroñeras imperiales, tiene que ser repensada y reconstruida ahora desde las urgencias de las deudas que han acumulado los Estados nacionales con sus propios pueblos.

El debate sobre la arquitectura financiera es crucial en ese aspecto y tiene que recuperárselo desde las trayectorias de construcción institucional de cada país.

De un lado se constituyen bancos nacionales con lejanas reminiscencias a la lucidez de un Hamilton que transformó a la bancarrota del financiamiento precario de la independencia en Estados Unidos, en una ocasión para la construcción de sistemas monetario-financieros soberanos orientados a una organización social del espacio auspiciante del desarrollo de las fuerzas productivas y el progreso social.

De otro lado, los bancos centrales vinculados a las recetas de los “*Money Doctors*” y las exigencias globalizadoras de sistemas de transaccionalidad, de pagos y de crédito, que desde el centro del sistema portaban ya las tensiones encarnizadas del reparto imperial, en contraposición con proyectos nacional-populares que en la primera mitad del siglo veinte ya vislumbraban la priorización y el énfasis en el financiamiento de la producción de medios de producción, sobre todo en lo referente a infraestructura, energía y el acceso a tecnologías clave para el respectivo paradigma tecnológico.

La crisis de 1929, la movilización social a ambos lados del Río Grande, la presidencia de Franklin Delano Roosevelt y el *New Deal* abren nuevos espacios de política macroeconómica, empezando por la ocupada Cuba. Bretton Woods y luego la CEPAL¹ expresan la necesidad, desde el centro del sistema, por auspiciar el desarrollo de mercados internos en América Latina para dar salida al enorme potencial manufacturero de Estados Unidos, que al finalizar la Segunda Guerra Mundial intentó (parcialmente) volcarse a finalidades civiles.

Es esa renegociación desde el interés imperial, lo que extiende y consolida en todo el continente el régimen de industrialización por sustitución de importaciones, pero re-funcionalizado a un reciclaje de tecnologías que sufrían obsolescencia moral en la dinámica concurrencial en el centro, y que se relocizaba en el subcontinente (a través de préstamos locales y extranjeros, públicos y privados) con una compartimentalización de mercados que aprovechaban diferencialmente las respectivas políticas proteccionistas de cada país. Del énfasis inicial en la producción estratégica de medios de producción, a priorizar primero los bienes de consumo, a avanzar gradualmente hacia producciones más sofisticadas, bienes intermedios y de capital: más que una opción técnica, una condena geopolítica a la dependencia y la vulnerabilidad macroeconómica de ese tipo de industrialización.

El análisis del rico debate académico e institucional de esas décadas debe recuperar autocríticamente esas dimensiones. Solo desde allí puede entenderse con claridad la introducción desde arriba y desde afuera del neoliberalismo. Son comunes las narrativas que desde distintos diagnósticos hablan de un agotamiento

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

de la sustitución de importaciones, sin considerar los vectores geopolíticos que organizaban sus limitaciones, y olvidando que solo brutales dictaduras militares en el marco de asesinatos, desapariciones y violaciones de derechos humanos pudieron romper la dinámica interna redistributiva y de creciente presión por desenvolvimientos más soberanos, que paradójicamente esa misma industrialización “amarrada” generaba una dinámica a distintos ritmos en cada país y que poco a poco se integraba al modelo.

Parte fundamental de esa reconstrucción autocrítica debería estudiar cómo se construyó el neoliberalismo en América Latina. No basta denunciar solo que fue la *manu militari* y no desde la “mano invisible” de Adam Smith, como sostienen sus exégetas, desde donde se inició la construcción de modos de regulación con despótica y masiva presencia del Estado, sino que su consolidación requería de profundas manipulaciones financieras y macroeconómicas que reaparecían mágica y convenientemente como la requerida “mano invisible” del cuento.

La tarea iniciada por las dictaduras solo pudo ser culminada por democracias sitiadas, luego de procesos de retorno constitucional, ya prisioneros de la trampa de la crisis de la deuda externa. De nuevo la ausencia de un marco teórico apropiado para estudiar los procesos de endeudamiento externo y las limitaciones de sistemas soberanos de moneda y crédito están en el corazón de fábulas auto-culpabilizantes que justifican, en calidad de penitencia, los dolorosos procesos de ajuste y austeridad que ensayan sucesivamente modos de regulación cada vez más predatorios e insostenibles para radicalizar la instauración de un régimen de acumulación basado en el desmantelamiento de gran parte del aparato industrial incipiente y hasta deforme que se había construido.

Es crucial que el debate académico y la proposición técnica de políticas económicas alternativas partan, implícita o explícitamente, de una ubicación crítica y autocrítica del carácter del endeudamiento externo y las limitaciones autoimpuestas a la política económica que dan lugar a la perennación del ciclo de endeudamiento en divisas extranjeras, y pagar la deuda externa dando lugar a chantajes cada vez más intrusivos por parte de organismos llamados multilaterales como el FMI² y el Banco Mundial, muchas veces reforzados en su condicionalidad por organismos regionales que deberían haberse constituido en trincheras de una contraofensiva epistemológica, técnica y operativa en la recuperación de espacios de política. La necesidad de una Nueva Arquitectura Financiera Regional y Nacional aparece como una tarea indispensable en esa perspectiva.

2 Fondo Monetario Internacional.

X. A manera de conclusión

Desde esta reflexión histórico-crítica, los desafíos al liberalismo “británico” o “liberismo” aparecen como significativa fuente de inspiración a través del tiempo y el espacio para el relanzamiento de un Pensamiento Económico Latinoamericano. Entendiendo claramente los respectivos contextos, las raíces mercantilistas del estructuralismo latinoamericano, se deben abrir serios estudios que rompan el estigma y permitan una rigurosa asimilación de las experiencias históricas de otras latitudes.

Y en esa misma línea es indispensable recuperar las contribuciones continentales al debate socialista y de construcciones nacionales, sobre todo al carácter del capitalismo en países en (sub)desarrollo, abriendo campo a las distintas escuelas en esa discusión: Keynes; la CEPAL y la síntesis neoclásica-keynesiana; la crisis de la deuda y el monetarismo; los Nuevos Clásicos, los Nuevos Keynesianos y los Neoestructuralistas; y claro, los Poskeynesianos y los Neomarxistas deberían tener su voz en esa tarea.

En última instancia la única posibilidad de tener una correlación de fuerzas que permita avanzar en las necesidades de los intereses de los pueblos, es profundizar estos procesos, los mismos que tienen que trascender, inclusive la lógica del modo de producción. Debe existir un replanteamiento del estilo de vida, hay que acabar con esa visión de “tanto tienes tanto vales”, hay que acabar con esa visión consumista, con la visión predatoria de la naturaleza. El *sumak kawsay*, el buen vivir, precisamente plantea otro horizonte de vida en la que la transformación de las mentes y corazones, es el paso principal para hacer de esta sociedad, una sociedad diferente.

Los desafíos del progresismo en la telaraña institucional del capital

Antonio Elías*

* Master en Economía, docente de la Universidad de la República Uruguay; Director del Instituto de Estudios Sindicales Universindo Rodríguez; integrante de la Red de Economistas de Izquierda de Uruguay (REDIU); Vicepresidente de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA); miembro de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM), de la Red de Intelectuales, Artistas y Movimientos Sociales en Defensa de la Humanidad por la Paz en Colombia - REDH y del Grupo de Economía Mundial del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Mónica Sanabria Rocha.

Resumen

Los gobiernos progresistas han logrado mejoras en el bienestar de la población de sus países, sin embargo, no pudieron resolver los problemas distributivos al momento de generar riqueza, ni redistributivos porque no se tomaron medidas contra la riqueza acumulada. Esto debido a que su actuación se desarrolló en un sistema capitalista bajo las reglas del neoliberalismo y de la globalización. Ante el actual periodo de precios bajos de materias primas, los gobiernos progresistas están enfrentando derrotas electorales significativas ya que los avances económicos no estuvieron acompañados de la formación ideológica necesaria para luchar por la defensa de los logros alcanzados. En este escenario, estos gobiernos deben luchar por implementar un programa que proponga el control nacional del proceso productivo y la reestructuración de la economía para lograr una redistribución radical de la riqueza y de la renta, núcleo fundamental de un modelo económico de izquierda, lo que implica necesariamente, elevar los niveles de conciencia y organización de la población.

Desafíos del progresismo

El funcionamiento de un sistema se determina por las reglas y las instituciones. El sistema capitalista tiene un conjunto de reglas, que en nuestra época lo denominamos “neoliberalismo” y “globalización”. Esas son las instituciones que determinan el proceso en que se desarrollan los gobiernos y es el tema principal de este documento.

En un sistema existen contradicciones fundamentales. En el sistema capitalista existe una contradicción fundamental entre el capital y el trabajo. Son las reglas de dominación del capital sobre el trabajo las que se expresan en múltiples políticas. De aquí el título del documento “Los desafíos del progresismo en la telaraña institucional del capital”.

La dinámica capitalista mundial se basa en la existencia de, por un lado, países centrales proteccionistas, con estados interventores y que controlan el progreso científico tecnológico, y por otro, una periferia aperturista que compite por la Inversión Extranjera Directa y deja librada la economía a la iniciativa de las transnacionales y de sus socios locales, lo cual, obviamente, profundiza la dinámica desigual y concentradora de la economía mundial y reafirma el papel de la periferia como la contracara complementaria de los países centrales, y no como un camino hacia el desarrollo

En las relaciones entre el capital y el trabajo -donde predominan los procesos de flexibilización y precarización- se expresan con meridiana claridad los intereses de los sectores dominantes. Los bajos salarios, el desempleo, la segmentación social y la exclusión son producto de una desigualdad estructural que se profundiza con las políticas de liberalización de los mercados.

La grave crisis estructural de la economía latinoamericana y su correlato de exclusión y segmentación social son consecuencia de las seculares relaciones centro-periferia y de la profundización del proceso de globalización.

El ciclo de altos precios de las materias primas no modificó esta situación, por el contrario, la matriz productiva es cada vez más primaria y la propiedad se ha extranjerizado en la mayoría de los países.

El progresismo es un gran paraguas bajo el cual hay múltiples posiciones. Tenemos desde las grandes reformas constitucionales de Ecuador y Bolivia, el socialismo del Siglo XXI de Venezuela, o los gobiernos de izquierda de Uruguay, Argentina y Brasil. Entonces habría que ubicar el tema del progresismo desde una visión histórica que empezó a principios de la década de los años 70 donde se puede identificar cuatro etapas:

- a) Una fue el autoritarismo reestructurador (dictaduras militares) que destruyó el Estado de bienestar además de tratar de destruir a la oposición sindical, estudiantil, política y en aquellas épocas la guerrilla.
- b) Luego vino el Consenso de Washington, imposición de un conjunto de medidas tendientes a la apertura económica, a la reducción del Estado, a eliminar los subsidios directos; todas las medidas a favor de los intereses del capital.
- c) Luego del fracaso del Consenso de Washington vinieron las reformas de segunda generación del Banco Mundial que eran cambios institucionales (por ejemplo: autonomía del banco central, unidades reguladoras, eliminación del Estado productor). El concepto básico era eliminar la política del ámbito económico, es decir, tecnocratizar las decisiones económicas fundamentales y poner la política al margen. Estas reformas de segunda generación tenían como elemento fundamental poder implementar las medidas del Consenso de Washington que no se habían aplicado porque las instituciones de los países de América Latina estaban hechas para otros proyectos de país.
- d) Actualmente, los gobiernos progresistas están enfrentando la liberalización de sus economías, sin embargo, se siguen firmando tratados de libre comercio y tratados bilaterales de inversión. Los tratados de nueva generación son impulsados básicamente por Estados Unidos, los cuales apuntan a profundizar las reformas de segunda generación del Banco Mundial homogeneizando en el mundo los sistemas regulatorios y eliminando las fronteras económicas. Este es el contexto institucional en el que estamos actualmente.

El progresismo transcurre como una ofensiva táctica respecto a una ofensiva estrategia del capital. Es decir, lo que trata de hacer el progresismo es tomar medidas de diferente tipo, según las circunstancias de cada el país. Las expresiones políticas del neoliberalismo fueron derrotadas por fuerzas con trayectoria de izquierda, muy importantes, como son el caso uruguayo y el caso brasileño -no es tanto el caso argentino porque el peronismo tiene muchos matices-, fue derrotada por los pueblos originarios con base social en Bolivia y Ecuador, y fue derrotada en Venezuela por toda la actitud de Chavez y la actuación de su grupo. Sin embargo, estos gobiernos siguieron actuando en un sistema donde la globalización es dominante a nivel mundial –y lo sigue siendo-, donde las clases económicas dominantes siguen siendo las dueñas de los factores de producción y la institucionalidad política no cambió considerablemente.

Muchos países tuvieron como objetivo fundamental captar Inversión Extranjera Directa (IED) como motor de desarrollo y adaptaron sus reglas económicas, pero ese proceso que es general, reafirmó las instituciones del capital. Si bien los gobiernos progresistas hicieron un esfuerzo muy importante de apoyo a los

movimientos sociales con el propósito de resolver la pobreza, no pudieron resolver los problemas distributivos en el momento de generar riqueza, ni redistributivos, porque no se tomaron medidas contra la riqueza acumulada.

El ciclo económico de altos precios de materias primas dio a los gobiernos estabilidad ya que contaron con recursos para atender las dos demandas clave de estos procesos: i) atender a las personas en situación de mayor pobreza al mismo tiempo que permitir la acumulación de capital, y ii) permitir las conciliaciones de clase -que no son procesos de cambios revolucionarios en el sentido histórico-. En este marco, disminuyó la pobreza y la indigencia, pero también se concentró la riqueza. Los dueños de medios de producción siguen siendo los mismos, inclusive con más riqueza, y la penetración transnacional y la extranjerización de la economía es mucho mayor. En síntesis, los gobiernos progresistas lograron momentos de mejor situación económica pero no modificaron la matriz productiva.

Al reducir el precio de las materias primas, se reduce el ingreso, aumentan los déficits fiscales -esto va acompañado con el fortalecimiento del dólar y entonces vienen los procesos devaluatorios-, la entrada de capitales se reduce, la situación económica se torna mucho más tensa, y ahí es donde los gobiernos progresistas se ven enfrentados a tomar dos decisiones: i) llevar adelante el ajuste que requiere el capital que impulsa Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, o ii) enfrentar el ajuste con otro tipo de medidas. Es decir, la pregunta clave es ¿quién paga la crisis? Para los países centrales, la crisis la pagan los países periféricos, para los capitalistas la pagan los trabajadores.

Los gobiernos progresistas están sufriendo derrotas electorales muy fuertes. Se perdió en Argentina; en Venezuela la oposición llegó a tener casi los dos tercios; en Brasil además del golpe institucional contra Dilma, la primera elección municipal después del golpe la ganó la derecha. Los avances económicos redistributivos enormemente positivos y valiosos no crean conciencia; ese es el problema. Si a la gente le damos bienes y no la formamos ideológicamente para luchar por la defensa de los gobiernos que les permitieron acceder a esos bienes, cuando llegan los momentos de cambio, cuando vienen las épocas de crisis, en ese momento actúan, no con la conciencia de lo que hay que defender en “el progresismo” sino con conciencia consumista. Es muy común además, que se responsabilice a los gobiernos de las crisis, aunque no sea su responsabilidad. En cualquier caso no puede ignorarse que las derrotas electorales, la ofensiva del capital y las agresiones imperialistas han sido facilitadas, en mayor o menor medida, por insuficiencias internas, tales como: el burocratismo, la corrupción, la lucha por el poder y, fundamentalmente, por profundas desviaciones o debilidades ideológicas.

Para entender esta situación, que se puede caracterizar como de retroceso ideológico, hay que reconocer que luego de la caída del muro de Berlín y del

colapso del socialismo real, sectores importantes de la izquierda abandonaron la concepción de la lucha de clases.

La propuesta socialista fue sustituida por un discurso «izquierdista» que se declaraba huérfano de proyecto, por lo que terminó, sin cuestionar el capitalismo, privilegiando la conciliación de clases y proponiendo una «democracia social y económica» que resumía y sintetizaba esta nueva perspectiva.

El proyecto de izquierda, se transformó para muchos, en mejorar el nivel de vida de la población – sin redistribuir la riqueza acumulada - a través de una profundización del modelo del capital.

La conquista del poder y una salida anticapitalista —que suponen una ruptura del *statu quo*— quedaron de lado, no solo como práctica socio política limitada por una determinada correlación de fuerzas, sino como sustento ideológico de muchas organizaciones de la llamada ‘izquierda’. Todo esto, por supuesto, con diferentes énfasis y niveles de profundidad en cada país.

En los caminos de acceso al gobierno fueron cayendo y quedando de lado muchas banderas del programa histórico, bajo el supuesto, nunca demostrado, de que no eran convenientes para la acumulación de fuerzas electorales. Se asumía así el axioma “politológico” de que las elecciones se ganan captando el centro del espectro político.

En ese sentido, sectores muy importantes de la población de nuestros países, se adhieren a los gobiernos progresistas porque les permitieron acceder al consumo de bienes y servicios que bajo otros gobiernos estaban fuera de sus posibilidades. En momentos de crisis económica estas adhesiones pueden cambiar sustancialmente.

La situación es particularmente compleja porque lo que queda del progresismo, luego de perder el gobierno en Argentina y Brasil, es que debe enfrentar una agudización de las agresiones imperialistas –por diversos métodos- para desplazarlos de las posiciones de gobierno.

Todo este proceso se encuadra dentro de una ofensiva estratégica del capital -que lleva décadas- por instaurar un modelo de acumulación que le permita aumentar la tasa de ganancia y trasladar los costos de las sucesivas crisis a los trabajadores de los países periféricos. Para ello necesitan:

- Reducir al mínimo las fronteras y las regulaciones económicas a través de tratados de libre comercio y de protección de inversiones cada vez más invasivos y lesivos para la soberanía nacional;

- Aplicar políticas de ajuste para bajar los costos del Estado y de la mano de obra con políticas restrictivas de diverso tipo.

El objetivo principal e inmediato sigue siendo el gobierno de Venezuela —el que más esfuerzos hizo para fijar un horizonte socialista y una integración regional antiimperialista— al que se trata de aislar internacionalmente, a la vez que se desarrolla una masiva campaña mediática buscando crear condiciones para legitimar todo tipo de confrontación interna y/o agresión externa.

En este escenario, es necesario que los gobiernos progresistas implementen un programa que:

- No subordine el desarrollo económico nacional a la inversión extranjera.
- No favorezca los intereses del capital a través de los tratados de libre comercio, los tratados bilaterales de inversión y los tratados plurilaterales de nueva generación.
- No pretenda compensar los efectos de la explotación mediante políticas sociales focalizadas y asistencialistas.

Por el contrario, debería proponerse el control nacional del proceso productivo y la reestructuración de la economía para lograr una redistribución radical de la riqueza y de la renta, núcleo fundamental de un modelo económico de izquierda, lo que implica necesariamente, impulsar la “batalla de ideas”: la lucha ideológica que permita elevar los niveles de conciencia y organización de la población para enfrentar la ofensiva del capital.

La formulación de las políticas públicas de los gobiernos progresistas de América Latina

Pedro Buonomo de León*

* Ex- Subsecretario de Economía y Finanzas y Asesor Presidencial del Gobierno del Uruguay.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Paul Bustos Anaya.

Resumen

La década progresista en América Latina fue caracterizada en términos generales por un importante crecimiento económico así como por la implementación de políticas para la redistribución de la riqueza. No obstante queda mucho trabajo por hacer en estos temas pese a los logros alcanzados, pues la región continua siendo la más desigual del planeta. Por otra parte, el carácter extractivista de la estructura productiva de la región no ha podido transformarse de manera sustancial. En este contexto surge el desafío de comenzar a construir una agenda continental progresista que tenga propuestas concretas, con su fundamentación política y económica. Las fuerzas políticas de izquierda del continente deben trabajar en conjunto y alentar el desarrollo de un pensamiento político y económico común.

I. Introducción

El pensamiento económico ha venido siendo capturado de forma sistemática por una sola doctrina en los últimos 30 años. Este proceso tiene sus particularidades en América Latina, donde tiene como contracara el retroceso de la elaboración de un pensamiento propio, que fue cediendo espacio acorralado por el avance de las ideologías dominantes. Se pueden encontrar causas y explicaciones diversas para este proceso, que tienen que ver con el auge y globalización del modelo neoliberal, así como con la crisis política de la izquierda continental, como resultado de la caída de los modelos alternativos del siglo pasado. El tan mentado fin de la historia, proclamado por pensadores de occidente, debilitó nuestras potencialidades para crear pensamiento propio y fuimos omisos en ese sentido.

Hay también, en esa captura del “*mainstream*” del pensamiento económico, una subordinación de lo político a lo económico. La economía sustituye al pensamiento político. Esa es una estrategia que ha venido siendo dominante, la cual ha sido asimilada por nuestras sociedades y los grupos políticos de izquierda. Es el momento de subvertir ese orden y darle a la política el papel que debe tener, para definir el rumbo que nuestras sociedades deben transitar, es imperioso darle el papel y el rol adecuado a la política económica, que debe ser subordinado al pensamiento político.

Es en esta situación de debilidad en que la capacidad de elaboración de un pensamiento propio se transforma en una restricción clave para avanzar en el proceso de transformaciones que nuestro continente necesita. Es por ello que son bienvenidos los ámbitos para discutir estos temas, asumir los problemas y proponer ideas y estrategias para superarlos.

El presente documento pretende exponer la interacción entre el pensamiento económico y la formulación de políticas públicas, además de reflejar cómo las debilidades de un pensamiento alternativo propio condicionan la capacidad programática.

Desde una perspectiva del rol de diseño y aplicación de las políticas públicas, es determinante el marco ideológico conceptual. A partir de estas definiciones conceptuales es que se deben definir las herramientas de política pública a aplicar. En este sentido, es importante explicitar una caracterización de la situación económica regional.

II. La década progresista

A partir del ascenso de gobiernos progresistas de distintas características, pero con el objetivo común de avanzar en términos de prosperidad y justicia social, hubo mejoras y resultados positivos y alentadores.

En el marco de una situación internacional favorable, América Latina ha tenido un desempeño económico destacable. Los indicadores económicos muestran crecimiento de la actividad y mejoras en la reducción de la pobreza y la indigencia, e incluso algún cambio en la tendencia de la distribución del ingreso, elemento importante ya que estamos en la región más desigual del mundo.

Incluso es posible observar una interesante correlación entre el desempeño de aquellos países con un perfil político progresista, en relación a los que siguieron aplicando las políticas económicas tradicionales.

Las diferentes características de los gobiernos progresistas hacen difícil establecer conclusiones generales, del mismo modo que las diferencias entre nuestros países obligan a ser cuidadosos en cuanto a las ideas a proponer.

En primer lugar se debe asumir las limitaciones de las experiencias recientes en América Latina. La propuesta económica estuvo básicamente asociada al crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza. Se destaca también el aumento salarial, junto con las políticas sociales, que se trataron de diferenciar del enfoque focalizado típico de la era neoliberal. Sin embargo, más allá de discursos, no se desafió al orden económico global, y en gran medida se reprodujo el papel de productor de materias primas y minerales de escaso valor agregado, favorecido por el aumento significativo de los precios internacionales de estos bienes.

De esta forma no hubo un proceso de cambio en la matriz productiva, lo que limitó las posibilidades de redistribución de la riqueza, al no atacar el punto clave del sistema global que son las relaciones sociales de producción. Inclusive no es claro si América Latina fue la única región del mundo donde disminuyó la desigualdad. Análisis realizados muestran que en la región se ha producido una concentración mayor de la riqueza.

Es justo decir, que el cambio de la matriz productiva es bastante más complicado que lo que se pensaba. Los ejemplos de la historia reciente como Corea del Sur, pasando a lo largo de más de un cuarto de siglo, de una economía campesina atrasada a una de carácter industrial altamente desarrollada, y Gran Bretaña transformándose de una economía industrial a una economía de servicios, principalmente financieros, en un lapso de casi 30 años, muestran lo complicado de estos procesos a pesar que en ambos casos se contó con el apoyo de Estados Unidos.

En América Latina, los cambios no pueden esperar, las elecciones ponen en riesgo la continuidad de los procesos cada pocos años, y todo se realiza en un marco de oposición y hostilidad de los Estados Unidos. Los medios de comunicación y el

poder judicial responden básicamente al *status quo* económico y social, lo que se transforma en una dificultad mayor si lo que se pretende es cambiar la estructura productiva, consecuencia de 500 años de dependencia económica de nuestro continente.

Se han planteado diferentes visiones de cómo avanzar, ya que notoriamente falta mucho en términos de justicia, de igualdad, así como de romper con mecanismos de explotación que siguen vigentes en los sistemas de producción dominante, a pesar que juegan vientos en contra desde el punto de vista político y es trascendente que los actores, quienes peleamos por el cambio, enfrentemos estos retos de manera activa.

III. La política económica tradicional y sus limitaciones para transformar la sociedad

La política económica tradicional tiene su versión consolidada en la visión de los organismos internacionales que transmiten el “cómo debe ser” la economía. Tanto los organismos multilaterales como el FMI,¹ el Banco Mundial, y sus versiones regionales como el BID,² así como instituciones privadas donde actúan las calificadoras de riesgo y los bancos privados, elaboran y difunden agendas de política económica, que van adaptando y renombrando, de acuerdo a los requerimientos de las leyes de un sistema económico global, donde prevalecen los intereses de los grandes sectores económicos.

Esta agenda de política económica se sustenta a nivel académico en el desarrollo de lo que llaman “Economía”, que es algo así como una ciencia que se va formulando en los países centrales con una enorme cantidad de recursos económicos, y que permite ir reelaborando las viejas ideas liberales que fundamentaron el capitalismo, junto con sofisticados desarrollos matemáticos que adornan y van justificando su desarrollo hegemónico.

De esta forma se van consolidando agendas políticas calificadas como serias, razonables, adecuadas, que son aquellas que surgen del desarrollo teórico descrito, y se ponen en cuestión todas las propuestas alternativas que cuestionan el *mainstream* económico.

La Economía impide hablar de sistemas o modelos, impide hablar de capitalismo. Es un relato donde ya no importa la política, ya que la política se ha transformado en un estorbo para la solución técnica. Este es el relato que se ha ido implantando, ciencia (Economía) versus ideología (Política), objetividad versus subjetividad,

1 Fondo Monetario Internacional.

2 Banco Interamericano de Desarrollo.

futuro versus pasado. La Economía vale más que lo político. La causa del valor, sin embargo, no se encuentra en la economía o la ciencia, sino en el conjunto de valores que aquella determina. La Economía es la conciencia de lo posible, es la frontera de la Política, es la domesticación de la Política.

Debemos tener claro que tampoco hay neutralidad política al elegir los incentivos económicos que afectan la retribución a los factores de producción, sino más bien todo lo contrario. Frente a esta realidad, es importante plantearse cómo actuar, qué hacer, y para ello interesa establecer algunas definiciones.

En primer lugar, es clave reconocer la importancia de la Política como forma de entender la realidad, pero básicamente como medio para modificarla. Es una concepción política la que fundamenta e impone las líneas sobre las cuales se desarrolla el pensamiento dominante; debe ser, por lo tanto, a través de la Política cómo se enfrente esta situación.

En segundo lugar, asumir compromisos políticos de trabajar para superar un sistema capitalista esencialmente injusto y reproductor de pobreza y explotación. Esta definición condiciona y compromete las propuestas alternativas y la definición de estrategias.

Es desde la Política que deben elaborarse objetivos y prioridades, y luego la agenda de política económica. Y aquí surge otra cuestión: ¿cuál es el camino adecuado? ¿elaborar académicamente propuestas de política que surjan de formulaciones teóricas y conceptuales, y a partir de allí desarrollar una agenda política consistente?; o por el contrario, a partir de las definiciones políticas, ir avanzando en el desarrollo de una agenda política consistente, que luego necesariamente debe ser analizada y sistematizada a nivel académico como forma de evaluarla, eventualmente modificarla y difundirla, de forma que a nivel político se vaya enriqueciendo la agenda emancipadora.

Es decir, las políticas deben definirse a nivel político. La academia sistematiza, analiza, evalúa y difunde.

La década progresista plantea interrogantes y dilemas para la izquierda. ¿Cómo seguir avanzando en el proyecto emancipador frente a una realidad adversa desde el punto de vista político, y simultáneamente, no por casualidad, en un momento de baja del ciclo económico en nuestra región?

Aparecen entonces algunas cuestiones que es necesario abordar para ir definiendo el rumbo y avanzar, cuestiones que surgen de debates recientes en la experiencia de Uruguay, desde una percepción política que se propone trascender al sistema capitalista y sus relaciones sociales de producción.

IV. Crecimiento versus distribución

Hay momentos en que se da el *trade off* entre ambos objetivos, siendo el crecimiento económico el objetivo básico de las políticas económicas, el cual en el sistema capitalista generalmente requiere de facilitar el desenvolvimiento de sus fuerzas dinámicas como la inversión privada.

Es ahí donde aparecen contradicciones entre las políticas que propician el crecimiento y aquellas que buscan otros objetivos como la justicia distributiva. Es importante conocer entonces a partir de qué umbral las políticas de crecimiento dan lugar a las políticas distributivas. Paradójicamente, cuando hablamos de este tema, lo que medimos es cómo mejora la distribución del ingreso con indicadores o tecnologías no demasiado robustas, como el Índice de Gini, que se basa en encuestas de hogares, las cuales tienen algún tipo de sesgo.

En Latinoamérica tenemos políticas concretas y específicas para la redistribución de la riqueza desde hace 40 o 50 años, que en el sistema capitalista no producen cambios excepcionales. Cuando tomamos conciencia que vivimos en uno de los continentes más desiguales del planeta, se debe empezar a trabajar en medidas y políticas que afecten la distribución de la riqueza. Es absolutamente imposible abrazar los términos de igualdad y justicia, con esta desigualdad de la riqueza y el proceso de concentración que se viene llevando a cabo.

Se debe reconocer que la riqueza se encuentra más concentrada que el ingreso y que no ha habido iniciativas importantes sobre su redistribución. El pasar a una instancia de redistribución de la riqueza por las vías clásicas de mercado, se vuelve difícil, pues es difícil salir de la trampa de la distribución. Como menciona Thomas Piketty, no es posible avanzar en el objetivo de igualdad sin atacar el fenómeno de concentración de la riqueza.

V. La inserción internacional

Existe en la actualidad una ofensiva en la búsqueda de tratados de libre comercio, impulsada desde los sectores económicos hegemónicos. Estos sin embargo, tratan de concentrar el acceso al conocimiento, al aumentar aún más la diferencia entre los países proveedores de materias primas y los proveedores de tecnología.

En este marco los tratados de libre comercio son el instrumento nuevo para continuar desempeñando el rol que el sistema capitalista global ha asignado a América Latina históricamente, basado en la exportación de *commodities* con bajo valor agregado.

Se destaca que el capital, en el contexto de la crisis mundial, busca la profundización del modelo de acumulación vigente, lo que implica la expansión del capitalismo

contemporáneo a los ámbitos que aún están en manos del Estado y la consolidación de una nueva estructura institucional, a nivel internacional, impuesta por el capital transnacional.

Las limitaciones de los pequeños países suelen resultar más agudas en períodos como el actual, de crisis y reconfiguración de la estructura económica internacional. Semejantes dificultades resultan agravadas por la condición periférica de América Latina, así como por el impacto de la crisis generada por el modelo neoliberal. Es por ella, que la integración económica regional debe priorizar nuestra integración productiva sin perder de vista los objetivos de soberanía que permitan llevar adelante un proceso de desarrollo que rompa la histórica dependencia.

Otra cuestión importante es analizar la crisis política del MERCOSUR³, que se ha ahondado con la crisis de Brasil, aunque no se puede culpar totalmente a Argentina y Brasil, pues el MERCOSUR ya andaba mal. Un aspecto central que no puede ignorarse son los déficits del bloque regional. En primer lugar, la exagerada confianza en los resultados de la liberalización comercial y el regionalismo abierto, a la vez que se mantienen persistentemente barreras al comercio (arancelarias y pararancelarias) entre los miembros del bloque. En los hechos no existe un mercado ampliado efectivo, lo que impide que los pequeños países puedan atraer inversiones con escalas de producción suficientes para participar en el mercado regional.

No se han resuelto tampoco las grandes asimetrías existentes, las que se agravaron como consecuencia, entre otros aspectos, de políticas cambiarias contradictorias en la región y de la falta de coordinación de políticas macroeconómicas.

La estructura institucional es frágil e insuficiente para resolver los múltiples problemas de la integración. La incapacidad de incidir en la resolución de conflictos se vio, con toda notoriedad, en el diferendo entre Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de celulosa sobre el río Uruguay, que incluyó aspectos jurídicos y ambientales.

Otro aspecto central es que la división del trabajo regional no incluye la complementación productiva. La falta de capacidad y/o voluntad de los socios para avanzar en la consolidación y profundización del proyecto de integración, incluye también las posiciones divergentes entre sus miembros respecto a la realización de acuerdos con la Unión Europea.

3 Mercado Común del Sur.

VI. La nueva agenda progresista

Como propuesta programática se plantea el desafío de elaborar una agenda continental para avanzar hacia la superación del sistema dominante. Esta agenda deberá respetar y considerar las especificidades de cada país, por lo que deberá definirse a un nivel de abstracción adecuado. Pero, a su vez, deberá concretar lo más posible las medidas, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista económico. Para ello se deberá contar con un aporte de la academia a nivel regional, y allí está planteado el desafío.

Considerando el concepto de ideales emancipatorios de Erik Olin Wright tales como igualdad, democracia y solidaridad, como fundamentos sobre los cuales construir la agenda, surgen temas como la Renta Básica Universal, la autogestión de los trabajadores, sobre los cuales se debe elaborar propuestas programáticas. No se pretende dirigir esta agenda, pero sí mencionar que debe haber propuestas específicas de política para encarar la redistribución de la riqueza, la integración productiva regional y la puesta en marcha de una vez por todas, de una institución financiera regional como el Banco del Sur.

Los espacios para el desarrollo en el contexto de **la financiarización**

Mercedes Marcó del Pont*

* Ex-presidenta del Banco Central de la República Argentina. Máster en Economía internacional y desarrollo, Universidad de Yale (Estados Unidos); economista de la Universidad de Buenos Aires.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad de la autora y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Juan Carlos Carlo Santos.

Resumen

Desde los años setenta se fue consolidando la tendencia hacia la valorización del capital, fundamentalmente en la escala financiera, desplazando a la economía real como fuente principal de acumulación, y teniendo como contracara a la pérdida del trabajo como motor de crecimiento. Asimismo, es necesario entender que la lógica de la financiarización es compleja y que se despliega hacia actividades de la economía real generando conductas rentistas. Además, la financiarización ha contribuido a profundizar los problemas de restricción externa que caracterizan a las economías subdesarrolladas.

I. Introducción

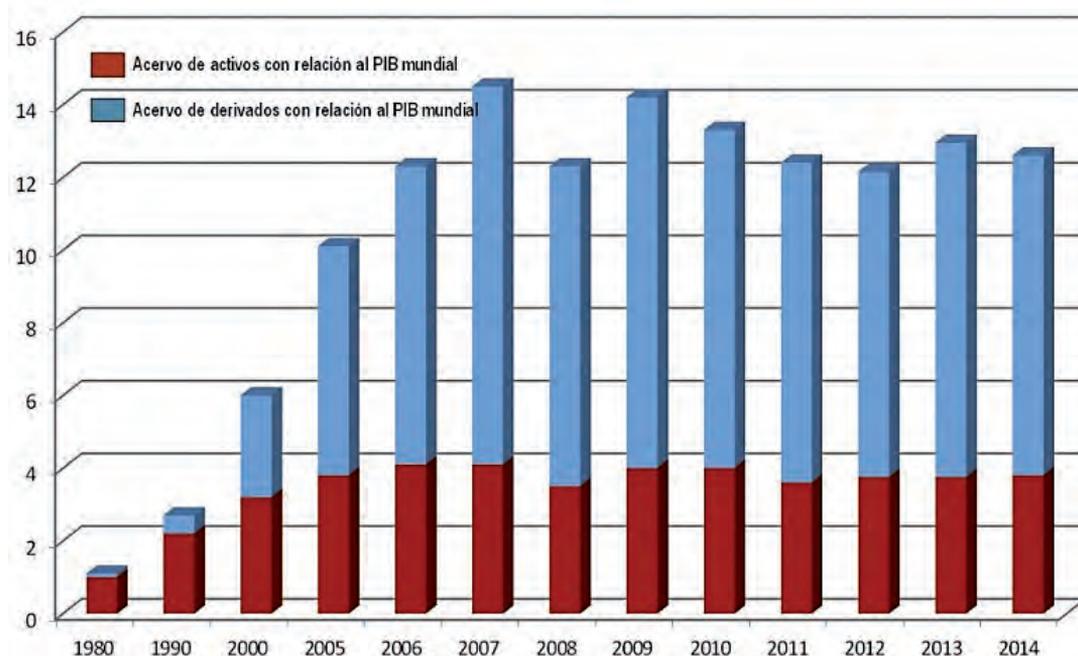
Cualquier abordaje que hagamos acerca de las experiencias transitadas en lo que hemos denominado “décadas ganadas”, para muchos de los países de América Latina, así como también de las circunstancias más difíciles por las que ahora estamos atravesando, requiere del esfuerzo por vincularlo con las tendencias predominantes a nivel internacional desde una perspectiva más amplia, aun a costa de caer en muchas simplificaciones, poniendo el énfasis en la dinámica del capitalismo y en sus claras y perdurables manifestaciones de crisis íntimamente asociadas a la de globalización financiera que, desde hace casi cuarenta años, hegemoniza el funcionamiento del capitalismo.

En lo que se ha denominado la etapa de financiarización, desde fines de los años setenta, se fue consolidando la tendencia hacia la valorización del capital, fundamentalmente en la escala financiera, desplazando a la economía real como fuente principal de la acumulación. Este fenómeno tiene como contracara la pérdida del trabajo como motor del crecimiento económico. Tal circunstancia, a su turno, supuso la degradación de la condición salarial puesta de manifiesto tanto en el deterioro del empleo y los ingresos, como en la creciente precarización de las condiciones del trabajo. Esta creación de riqueza ficticia que caracteriza a la financiarización se contraponen a la pérdida de dinamismo de la producción de bienes y servicios, el deterioro de los ingresos del trabajo y la ampliación de la brecha de la desigualdad.

II. Antecedentes

A principios de la década de los ochenta, todos los activos financieros que circulaban por el mundo equivalían virtualmente al total de la riqueza (medida en términos del PIB) que se generaba a nivel mundial, y a medida que se fue avanzando en el proceso de globalización financiera, esta brecha entre el mundo de la producción y la valorización financiera se fue ampliando. Antes de que implosionara la crisis financiera en el año 2008, esta relación entre activos financieros en sentido amplio (incluyendo los derivados financieros, etapa superior de la especulación financiera) y el PIB global, llegó al equivalente de casi 15 veces. Después de la crisis de las *subprime*, se redujo levemente, pero en los últimos años volvió a retomar impulso. En los hechos se advierte que las políticas de expansión de liquidez y bajas tasas de interés que desenvuelven los países centrales, han estimulado condiciones para recrear burbujas financieras (Gráfico 1).

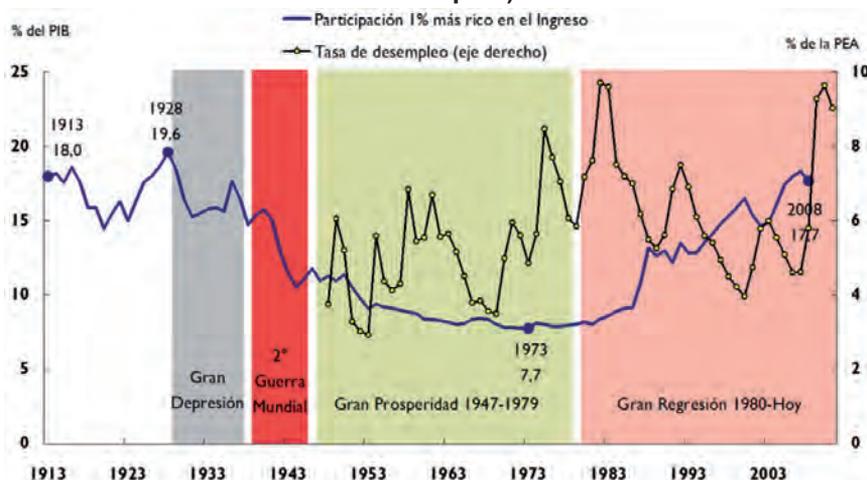
**Gráfico 1: STOCK DE ACTIVOS FINANCIEROS EN RELACIÓN AL PIB
(En número de veces el producto)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

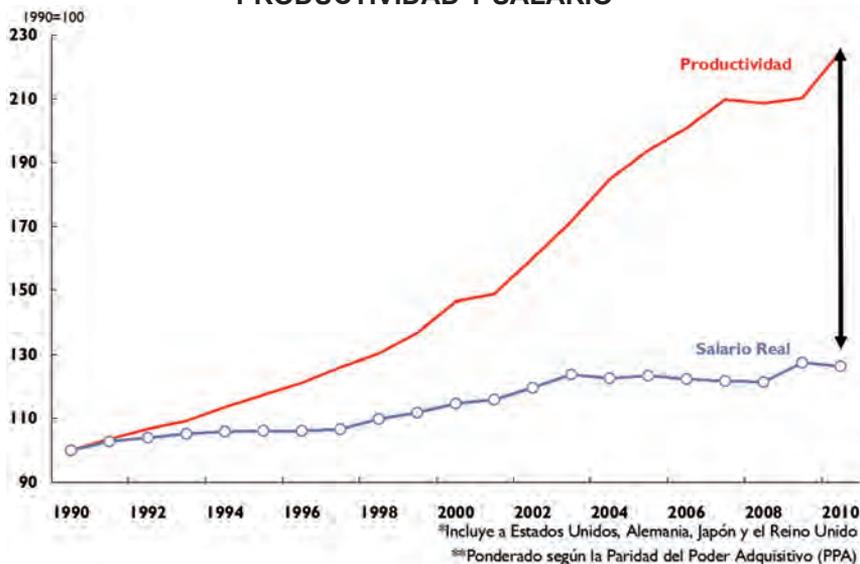
Este comportamiento del capital tuvo y tiene contrapartidas notables en la distribución del ingreso, acentuándose la regresividad y la concentración. La globalización financiera convive con procesos de dislocación productiva por parte de las grandes empresas transnacionales que exacerbaban el deterioro de la condición salarial. Los mercados de trabajo en los países centrales (así como también en una gran mayoría de los países subdesarrollados) exhiben ganancias de productividad que son crecientemente apropiadas por el capital, sufriendo el sector trabajo, pérdidas relevantes en sus ingresos reales y en su participación en la distribución funcional del ingreso, así como crecientes pulsiones hacia la flexibilización de los derechos laborales. A su turno, estas tendencias han provocado un marcado debilitamiento de las organizaciones sindicales (Gráficos 2 y 3).

Gráfico 2: ESTADOS UNIDOS
 (Participación del 1% más rico de la población en el ingreso total y tasa de desempleo)



Fuente: Banco Central de la República de Argentina (BCRA)

Gráfico 3: ECONOMÍAS AVANZADAS *
PRODUCTIVIDAD Y SALARIO**



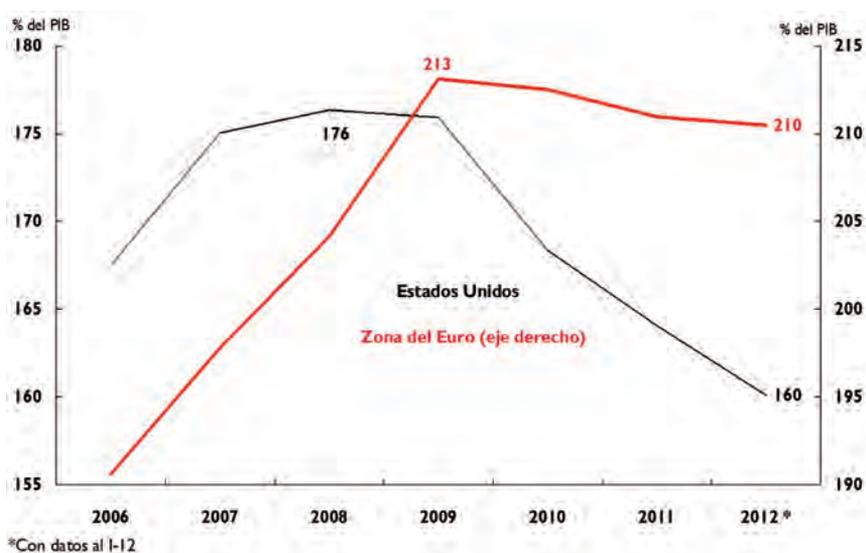
Fuente: Bureau of Labor Statistics (BLS)

El neoliberalismo ha funcionado en todos estos años como ideología funcional a este proceso de financiarización. La hegemonía de este pensamiento subsiste a pesar de sus consecuencias incontrastables en términos de degradación social y productiva, y en nuestros países acentúa las condiciones del subdesarrollo. En los países centrales este progresivo proceso de concentración del ingreso y de estancamiento en los ingresos reales de los trabajadores tuvo en la expansión del

crédito, el contrapeso necesario para sostener los niveles de consumo. En efecto, se advierte particularmente, durante la última década, un incremento notable en el endeudamiento de las familias que permitió disimular el deterioro en las condiciones de trabajo (Gráfico 4).

Cuando se habla de burbujas de crédito, se habla precisamente de este fenómeno, donde el aumento del crédito convive con un deterioro en la capacidad de repago asociado al debilitamiento de los ingresos de las familias. Esta situación es la que implosionó en la crisis de las hipotecas *subprime* (denominadas hipotecas “basura”) donde quedó en evidencia el estado de insolvencia de amplios tramos de la población.

**Gráfico 4: ECONOMÍAS AVANZADAS
STOCK DE CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Reserva Federal de los EE.UU. y del Banco Central Europeo

Como se observa en el Gráfico 4, el ascenso del *stock* de crédito al sector privado en Estados Unidos y en la Zona del Euro alcanzan picos máximos hacia el año 2009, luego se retraen y no se recomponen. En los hechos se advierte que las políticas generalizadas de expansión de liquidez y reducción de la tasa de interés no han logrado su objetivo de recuperar el financiamiento de las familias y las empresas. Esta virtual “trampa de liquidez” en las que están sumergidas varias de estas naciones, no hace sino poner en evidencia que la crisis que persiste, está fuertemente enraizada en una insuficiencia de demanda por la que atraviesa gran parte del mundo desarrollado.

Se trata de una clásica crisis de sobreproducción que cíclicamente genera el capitalismo, y por ello resultan estériles las políticas monetarias expansivas de hiper liquidez, de tasas cero o negativas, desarrolladas por el Banco de Japón, el Banco Central Europeo, o la Reserva Federal. Si bien pueden haber contribuido a evitar una crisis generalizada del sistema bancario, no están resolviendo el problema de demanda que tienen estas sociedades. Por el contrario, se advierte que tal inyección de liquidez no se revierte en créditos para inversión o consumo y que está contribuyendo a generar nuevos impulsos a negocios financieros que siguen hegemonizando el comportamiento del capital a nivel internacional.

Estas no han sido, sin embargo, las tendencias predominantes en una gran mayoría de los países de América del Sur a lo largo de la última década. En el marco de proyectos políticos de raíz popular, que en muchos casos confrontaron con la lógica neoliberal, el Estado recupera un rol activo en la redistribución del ingreso, impulsando el empleo a partir de priorizar la dinamización de la demanda interna. Esto se da en un contexto de desendeudamiento externo y mayor control estratégico de los recursos naturales, ampliando los grados de soberanía de América Latina.

III. La financiarización como contradicción principal

La globalización ha disminuido los espacios del que disponen nuestras naciones para encarar políticas de desarrollo. El fenómeno de la financiarización complejiza el escenario. La experiencia del kirchnerismo de los últimos doce años pone en evidencia la importancia que asumió la decisión política de promover políticas públicas que priorizaran la acumulación productiva por sobre la financiera, rompiendo con casi treinta años de valorización financiera, amparada por políticas económicas neoliberales a través de distintos instrumentos que buscaron generar condiciones para que el capital generara sus ganancias mayoritariamente en el terreno de la producción, no del arbitraje financiero.

La restricción al ingreso de capitales de corto plazo, la regulación del mercado de cambios, el desendeudamiento, la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina (BCRA) que le devolvió la capacidad para orientar el crédito hacia las prioridades de la producción, así como también para regular las tasas de interés, fueron todas decisiones que buscaron promover la acumulación productiva. El mercado interno, sostenido en la recuperación del salario y del empleo, constituyó el motor dinámico principal del crecimiento económico.

Es necesario entender que la lógica de la financiarización es compleja y trasciende la operatoria hacia el interior del sistema financiero. También se despliega hacia

actividades de la economía real, generando conductas rentísticas verificadas, por ejemplo, en la explotación de los recursos naturales o de base tecnológica, fenómeno generalmente asociado al comportamiento del capital transnacional. Sus implicancias son igualmente contradictorias con las necesidades de transformación productiva y desenvolvimiento de capacidades tecnológicas acordes con las prioridades del desarrollo.

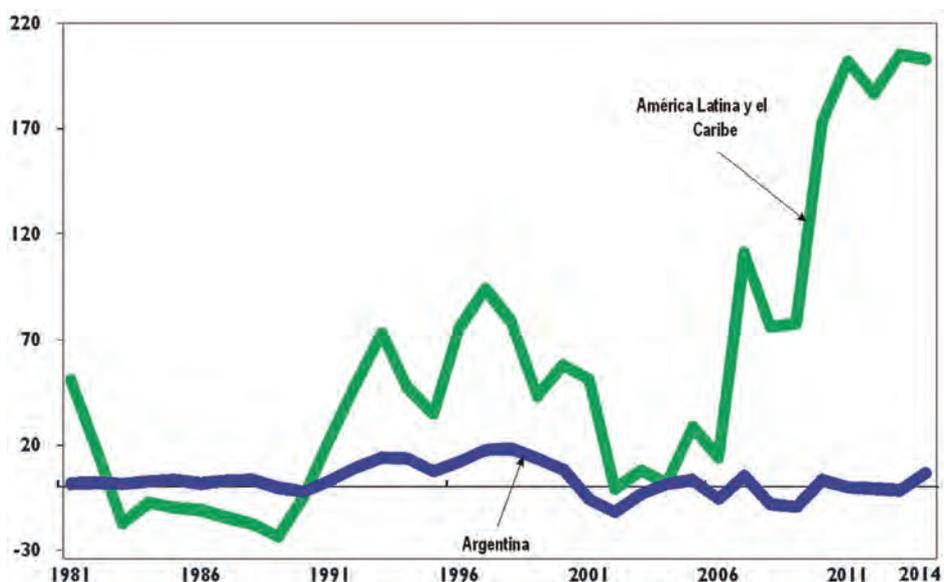
IV. Vigencia de la restricción externa

La financiarización ha contribuido a profundizar los problemas de restricción externa que caracterizan a las economías subdesarrolladas, fenómeno que recurrentemente ha puesto un límite a las fases expansivas del ciclo económico. En efecto, la experiencia histórica pone de manifiesto que los países de América Latina están sometidos a esta “dominancia del balance de pagos” que resulta el nudo que las economías deben desatar para sostener el crecimiento, garantizando las condiciones materiales para la distribución progresiva de los ingresos. La ortodoxia nos habla de la “dominancia fiscal” (siendo el ajuste fiscal el remedio de receta única) ignorando que el equilibrio de las cuentas públicas está también íntimamente vinculado a las condiciones de funcionamiento del sector externo.

En el marco de la globalización financiera, tanto el endeudamiento externo sin contrapartida, como los flujos de capital financiero de corto plazo, han ampliado las fuentes de la restricción externa para los países subdesarrollados. Los servicios de la deuda en moneda extranjera supusieron un drenaje de excedentes al exterior que durante décadas condicionó a las economías de América Latina, subordinándolas a la lógica de los mercados financieros internacionales. Los capitales especulativos de corto plazo que ingresan a nuestras economías para valorizarse transitoriamente, también han profundizado la vulnerabilidad externa, exacerbado la volatilidad y erosionado la capacidad de los bancos centrales para administrar el mercado de cambios y manejar las tasas de interés.

Argentina durante los últimos doce años recuperó espacios de soberanía en estos dos frentes críticos, gracias a la estrategia de desendeudamiento con los mercados financieros internacionales y con el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como también a través de las restricciones impuestas al capital financiero de corto plazo. Esta situación y la vigencia de un mercado interno dinámico le permitieron transitar la crisis internacional, preservando el entramado productivo y social.

Gráfico 5: FLUJOS DE CAPITAL HACIA AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y CEPAL

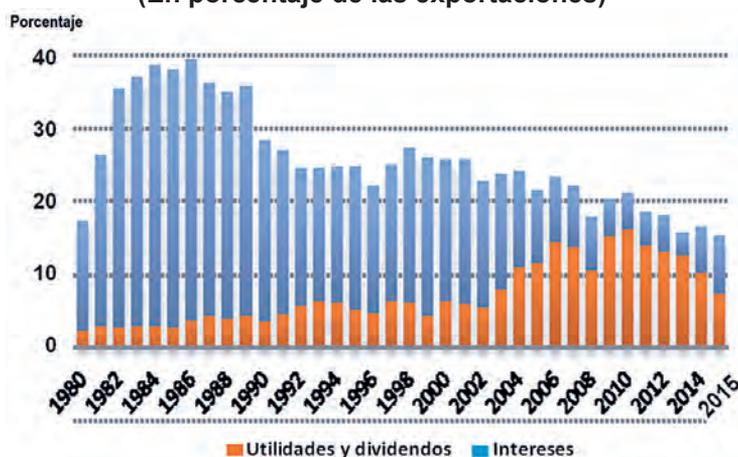
No puede ignorarse que a medida que la crisis internacional se difunde afectando el ritmo del crecimiento del PIB y el comercio global, y provocando una inflexión en la tendencia alcista de las materias primas, lo que reaparece en la gran mayoría de las economías latinoamericanas es la restricción externa vinculada al comercio exterior. Se trata del viejo problema estructural del intercambio desigual que caracteriza a los países subdesarrollados con bases productivas primarizadas. Esta circunstancia se hizo más notable en la Argentina a partir del año 2011, agudizada por el creciente desequilibrio energético.

Mirado en perspectiva, se advierte que la mayoría de los países de la región no aprovechó la fase larga de buenos precios internacionales para modificar su patrón de especialización productiva. Por el contrario, a nivel promedio, América Latina se reprimarizó. En el caso de la Argentina, si bien la industria lideró el crecimiento económico hasta el año 2011, mantuvo un perfil desintegrado, de baja productividad promedio, con elevados coeficientes de importación y, consecuentemente, crecientes desequilibrios de divisas inter-industriales

El rol desarrollado por la inversión externa directa no contribuyó a modificar ese patrón de especialización; en muchos casos lo profundizó. La elevada extranjerización que caracteriza a la región también se ha constituido en otra fuente de restricción externa. La CEPAL ha venido alertando acerca de este fenómeno, muy asociado al destino de la inversión externa directa en nuestros países, muy concentrado en la explotación de los recursos naturales, con muy bajo aporte a la creación de empleo formal, a la industrialización y el desarrollo tecnológico.

Si bien el desendeudamiento supuso una reducción relevante del peso de los intereses que se remiten al exterior, se advierte que la remisión de utilidades y dividendos de las empresas extranjeras a sus casas matrices ha ganado ponderación. Tal situación se vuelve más relevante, habida cuenta de la fuerte caída en los precios internacionales de las principales exportaciones y el retroceso de los flujos de inversión externa hacia América Latina (Gráfico 6).

Gráfico 6: AMÉRICA DEL SUR: RENTA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y DE LA DEUDA EXTERNA
(En porcentaje de las exportaciones)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL

El desafío del desarrollo es más difícil de encarar en el actual contexto internacional. Se requiere de un Estado que maximice los espacios de política para orientar el proceso de acumulación, fijando prioridades e identificando cuales van a ser las fuentes de la acumulación. El comercio mundial crece a un ritmo que es casi la tercera parte del vigente antes de la implosión de la crisis, hay un repliegue en la globalización comercial con crecientes síntomas de proteccionismo. Se advierte asimismo un sesgo hacia la reconfiguración productiva y mayor concentración productiva y tecnológica en los países centrales, lo que también impacta sobre nuestras economías. No podemos ignorar entonces, que los grados de libertad, los resquicios que tenemos para avanzar en proyectos de desarrollo e inclusión, también se han achicado.

Debemos aprender de la experiencia de esta última década, lo que logramos en términos de progreso económico y social de nuestros pueblos cuando confrontamos con el neoliberalismo, en qué casos no pudimos, supimos o quisimos encarar transformaciones más profundas que rompieran con tantas rémoras que todavía se arrastran de décadas de neoliberalismo en la región, pero fundamentalmente debemos plantearnos el desafío político de concientizar a nuestras sociedades acerca de la necesidad de trabajar colectivamente en las transformaciones pendientes. Sin ese cambio “cultural” de una sociedad que haga suyos esos desafíos, el mejor diagnóstico, el mejor plan, las mejores políticas, están condenadas al fracaso.

Bolivianización y recuperación de la política monetaria para el Estado

Luis A. Arce Catacora*

* Ministro de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia.

Nota editorial. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Resumen

Luego de que en 1985 se hubiera dado un proceso de estabilización mediante la aplicación de una política neoliberal, con resultados de indexación de la inflación al tipo de cambio y una consecuente dolarización de la economía, desde 2006 se aplicaron políticas heterodoxas (como se denominó en el seminario) es decir, políticas distintas a las sugeridas por el Consenso de Washington, así la participación activa del Estado en la definición de la política económica se constituye en el pilar fundamental del Modelo Económico Social Comunitario Productivo, siendo uno de los principales logros la Bolivianización de la economía y con ello la recuperación de la efectividad de la política monetaria.

I. Antecedentes

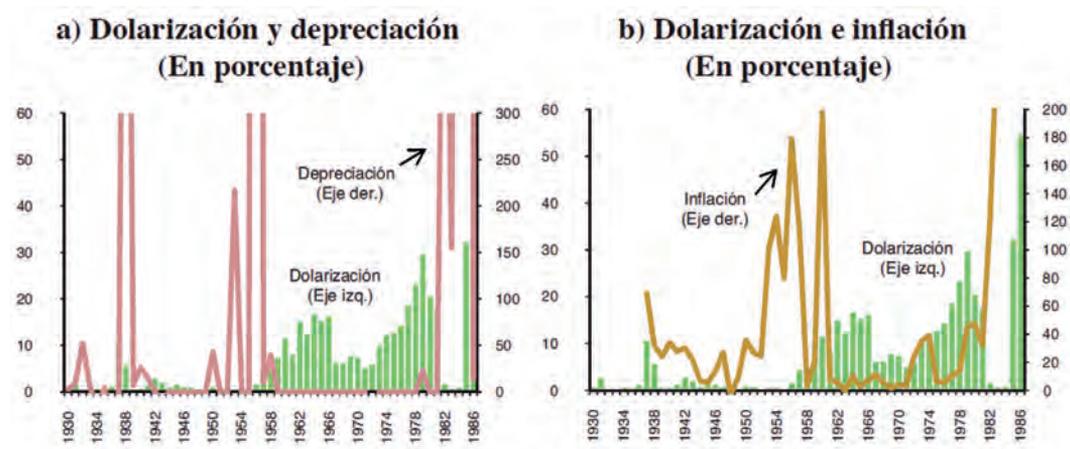
Giovannini y Turtelboom (1994) denominan “dolarización” a la situación donde una moneda extranjera (dólar) es utilizada como unidad de cuenta, depósito de valor y medio de intercambio.

Calvo y Végh (1996) hacen referencia a la dolarización como la sustitución de activos como depósito de valor, y definen a la “sustitución de monedas” a un nivel de dolarización a partir del cual también la moneda extranjera sirve como unidad de cuenta y medio de intercambio.

Arce (2001), concluye que la política de dolarización no es adecuada para la frágil economía boliviana, dado que restringe o elimina la política cambiaria, mermando el arsenal de instrumentos con el que cuenta la política económica para alcanzar sus objetivos

La elevada depreciación-inflación llevó a una dolarización creciente en la década de los 80, (Gráfico 1).

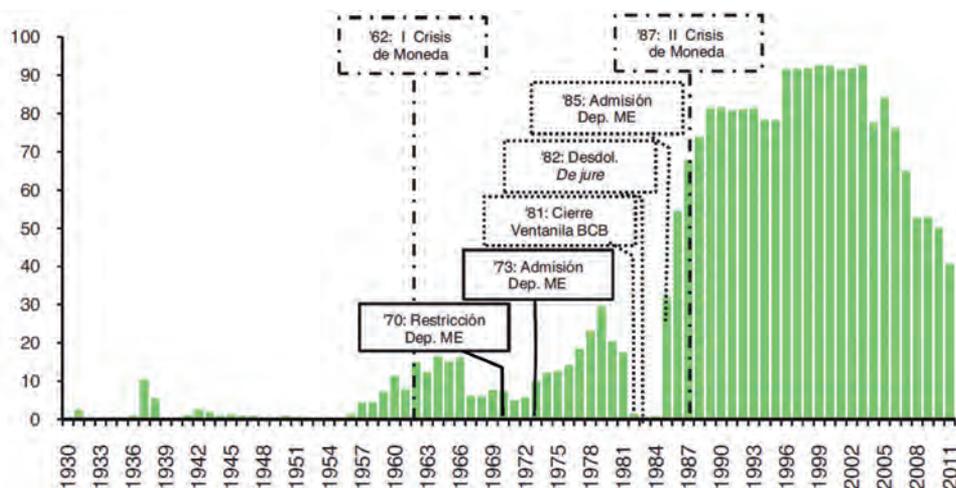
Gráfico 1: DOLARIZACIÓN, DEPRECIACIÓN E INFLACIÓN, 1930 - 1986



Fuente: Aguilar (2012)

En Bolivia la dolarización pasa a ser un problema a partir de la primera crisis de la moneda boliviana a principios de los sesenta, originada en el colapso de la libra esterlina que dio lugar al patrón dólar (Gráfico 2).

**Gráfico 2: DOLARIZACIÓN
(En porcentaje)**



Fuente: Aguilar (2T012) *op. cit.*

En el país, la economía de mercado puesta en su plena expresión, solo existió desde el 29 de agosto de 1985 hasta el mes de febrero de 1986. ¿De qué estamos hablando? De que la economía boliviana pudo tolerar la economía de mercado solamente durante seis meses. Posteriormente, el gobierno de turno tomó una participación activa, interviniendo en el mercado cambiario para dolarizar la economía, a fin de controlar el tipo de cambio, y por lo tanto, eliminar expectativas inflacionarias y cambiarias, puesto que el indicador más importante de la economía en términos de estabilidad era el tipo de cambio. Consecuentemente, en Bolivia se aplicaba una política económica neoliberal muy extraña, porque el éxito que se le atribuía a la política neoliberal era de estabilidad de precios, pero la estabilidad de precios se había conseguido con la participación activa del Estado; por lo tanto la economía de mercado nunca funcionó.

Fueron seis meses de economía neoliberal en Bolivia, el resto del tiempo correspondió a la política económica con intervención del Estado. Por el contrario, se galardonaron medidas como la flotación administrada y la instauración del Bolsín. Fue a partir del control del tipo de cambio y las sucesivas devaluaciones semanales, lo que generó ciertas inquietudes en la población porque el dólar estaba reemplazando a la moneda nacional como dinero en sus diferentes funciones: como medio de pago, medida de atesoramiento y como unidad de cuenta inclusive, limitando la política monetaria claramente.

La lógica de la dolarización de la economía boliviana estaba muy arraigada por la reciente memoria de la hiperinflación que vivió el país, que fue la segunda a nivel mundial, alcanzando inclusive al 23.000%. Arce (2001) encuentra que el

fenómeno de la dolarización en Bolivia está determinado por el ritmo de devaluación monetaria, la incertidumbre de devaluación que perciben los agentes económicos y el fenómeno inercial de la dolarización.

Desde mediados a fines de la década del 80, se efectuaban transacciones en dólares, el sistema financiero captaba ahorros en dólares, se realizaban pagos de pensiones escolares en dólares, se realizaban compras corrientes para los hogares en dólares, e inclusive se utilizaban dólares para transacciones de bajo valor en efectivo, las cuales en muchos casos involucraban la devolución de efectivo en dólares. La orientación a la devaluación se mantuvo por casi 20 años, generando muchas consecuencias negativas para la economía boliviana.

En el periodo de gobierno neoliberal existían las siguientes dificultades:

- El boliviano no desempeñaba las funciones del dinero, el dólar estaba reemplazando a la moneda nacional como dinero en sus diferentes funciones: como medio de pago, como medio de atesoramiento, e inclusive como unidad de cuenta.
- Efectividad extremadamente limitada de la política monetaria. Las economías dolarizadas prácticamente no tienen política monetaria porque no tienen efectividad alguna.
- Función de prestamista de última instancia del BCB restringida. La tarea del Banco Central como prestamista de última instancia se dificultaba porque la economía exigía dólares y no bolivianos; por lo tanto esta función estaba supeditada al límite de reservas internacionales que podía introducir en la economía.
- Costos de transacción elevados por la sustitución. Las transacciones involucraban un incremento de costos para los agentes que tenían que incurrir en el pago del diferencial cambiario, reduciendo así los saldos reales de las familias.
- Fragilidad en el sistema financiero. El deudor ganaba en bolivianos y pagaba su deuda en dólares, por lo que los movimientos cambiarios introducían riesgos al sistema financiero.

Estas debilidades fueron evidentes, no solamente para las autoridades de turno del BCB que intentaron hacer varias veces políticas que remonetizen la economía boliviana, sino también por el público en general que no confiaba en la moneda nacional.

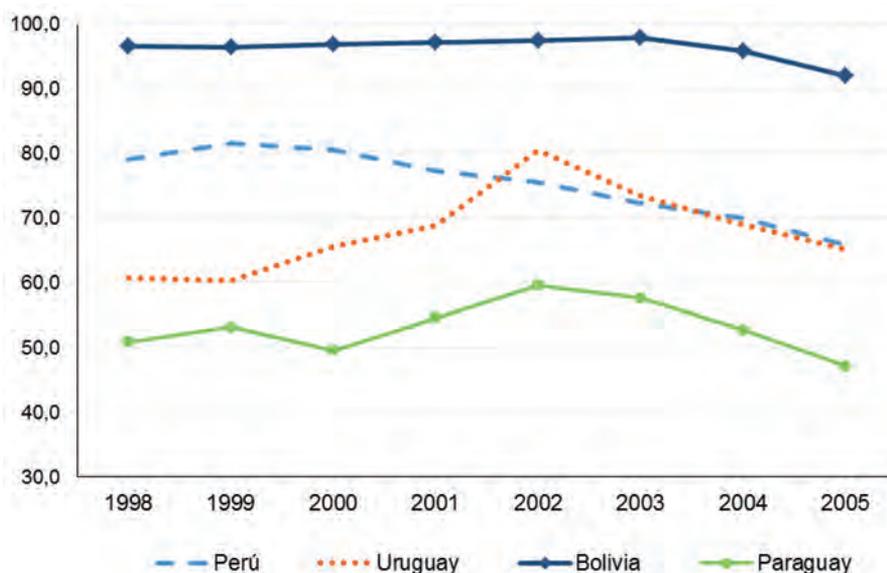
Ante ese contexto, para revertir el fenómeno de la dolarización era necesario incorporar instrumentos financieros de cobertura de riesgo cambiario, orientados a disminuir o eliminar la incertidumbre causada por el mencionado fenómeno.

Los diferentes gobiernos neoliberales hicieron varios intentos para revertir la dolarización pero fracasaron. En la década de los noventa, por ejemplo, se introdujeron los *swaps* de monedas para disminuir la incertidumbre sobre el tipo de cambio, implicando una operación que se debería hacer entre el BCB y las entidades financieras. Sin embargo, luego de algunos intentos, esta medida se desechó puesto que no existía demanda por parte de las entidades del sector financiero boliviano.

No obstante, esto implicaba una contradicción en el sistema del modelo neoliberal, porque si bien se buscaba la remonetización, al mismo tiempo había el temor de que ante una desdolarización de la economía nacional se rompiera el ancla de la inflación y volviera a sumirse en un proceso inflacionario. Existía ese debate porque en realidad la estabilidad estuvo basada en el uso del dólar, en el control del tipo de cambio, en la dolarización de la economía, que fue una recomendación de Jeffrey Sachs (asesor de los gobiernos neoliberales) quien planteó esas medidas al gobierno neoliberal del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) el año 1985.

Producto de la política neoliberal y la incertidumbre ante permanentes devaluaciones, la dolarización en Bolivia llegó a más de 90%, siendo una de las más altas de la región (Gráfico 3).

Gráfico 3: DOLARIZACIÓN DE CRÉDITOS EN PAÍSES SELECCIONADOS (En porcentaje)



Fuente: Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero de Bolivia (ASFI) y bancos centrales de los países

El ratio de dolarización de Bolivia se encontraba entre los más altos en 1998, alcanzando un nivel de 93% - 95%. Perú había arrancado el año 1998 con una dolarización cercana al 80% y fue disminuyendo hasta por debajo del 70% en 2005. Por su parte, Uruguay había aumentado el ratio de dolarización hacia el año 2002, hasta un 80%, y posteriormente lo redujo a un nivel similar al del Perú en 2005. Finalmente, Paraguay mostraba un promedio del 50% situándose como el país menos dolarizado entre aquellos que enfrentaban esta limitante. En este periodo Bolivia estaba extraordinariamente dolarizada.

Con la dolarización de la economía boliviana en el periodo neoliberal, todos los agentes que mantenían en su portafolio posiciones en dólares estadounidenses, estaban contribuyendo a los ingresos por señoreaje del Federal Reserve Bank de los Estados Unidos y por tanto a la economía de ese país (Arce 2001). Era perentorio que el BCB adopte políticas dirigidas a remonetizar la economía nacional para que los ingresos por este concepto permanezcan en las arcas nacionales.

El recuento es simple: la economía boliviana estaba dolarizada, por lo que no había política monetaria. El sector público tenía enormes déficits fiscales, consecuentemente el Ministro de Economía de turno estaba más preocupado por resolver esos déficits que por aplicar políticas fiscales. Lo único que aplicaba el neoliberalismo como instrumento de política económica eran las devaluaciones continuas de la moneda nacional, a fin de generar un sector exportador que se convierta en el motor de crecimiento económico, basando el crecimiento en la demanda externa. En el caso boliviano este esquema se utilizó durante veinte años; sin embargo, no diversificamos las exportaciones, el sector exportador no se constituyó en el motor de crecimiento económico y como resultado de la aplicación del modelo neoliberal en Bolivia, se presentaron mayores niveles de pobreza, desempleo, marginamiento, especialmente a los sectores sociales originarios.

¿Qué se hizo al respecto? Definitivamente, en el marco del Modelo Económico Social Comunitario Productivo aplicado desde 2006, se ha desarrollado un proceso sostenido de remonetización de la economía. En el nuevo modelo el Estado asume el control de la economía, es el planificador, el organizador, es decir, el jugador más importante en la economía del país, por lo tanto, era imprescindible dotarle de todas las herramientas disponibles de política económica.

Desde 2006, con la recuperación de la soberanía en la formulación de la política económica se implementaron diferentes medidas orientadas a la bolivianización de la economía, entre las que se destacan:

- a) Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) diferenciado por monedas.
- b) Aplicación de encaje legal diferenciado por monedas.

- c) Apreciación cambiaria e incremento del diferencial cambiario (*spread*).
- d) Bolivianización de las Operaciones de Mercado Abierto (OMA).

a) ITF diferenciado por monedas.

Los gobiernos neoliberales habían adoptado esta medida para que todos paguen un impuesto cada vez que hiciesen una operación de retiro o de abono de dinero en el sistema financiero. Implementaron esta medida con fines de recaudación, puesto que en ese entonces había un enorme déficit fiscal, por lo que en ese momento se requería incrementar sus ingresos. Nuestra gestión le dio la vuelta a este impuesto: hacer un sacrificio fiscal de no captar recursos de este impuesto, pero se gravó exclusivamente a las operaciones en moneda extranjera, liberando a las operaciones en moneda nacional. Desde 2015, se aplica este Impuesto a las Transacciones Financieras en dólares con una alícuota de 0,15% a las operaciones mayores a USD1.000. Este costo desincentivó el uso del dólar, contribuyendo al proceso de Bolivianización. Las alícuotas se fueron subiendo paulatinamente año tras año. La Ley 713 aprueba incrementos escalonados hasta el año 2018 (Cuadro 1). Como es característico de los pueblos de América Latina, a fin de evitar el costo del ITF, la población comenzó a operar más en moneda nacional.

Cuadro 1: ALÍCUOTA DEL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS (En porcentaje)

AÑO	ALÍCUOTA
2015	0,15%
2016	0,20%
2017	0,25%
2018	0,30%

Fuente: Banco Central de Bolivia (BCB)

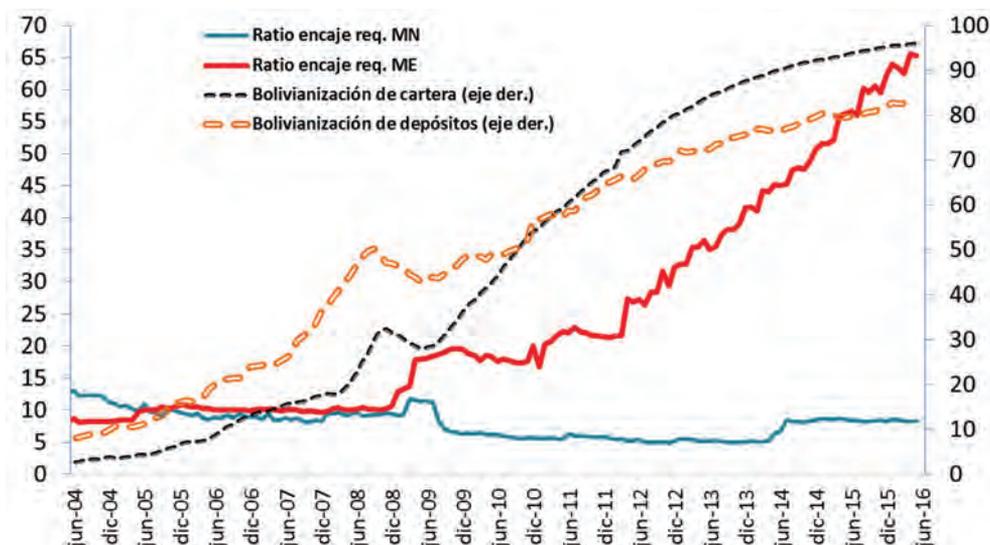
b) Aplicación de encaje legal diferenciado por monedas.

En línea con encarecer las transacciones en dólares, se aplicó el incremento paulatino del requerimiento del encaje a los depósitos en Moneda Extranjera (ME) y la compensación del requerimiento en Moneda Nacional (MN) por el incremento de la cartera en esta misma denominación. Las medidas ayudaron a reducir la dolarización de depósitos y también la proporción de créditos en dólares, determinando una mayor participación de las operaciones en bolivianos (Gráfico 4).

De esta manera, una medida para el control de la masa monetaria fue utilizada para generar un mayor costo al sistema financiero boliviano al operar en dólares.

Por tanto, cada vez que el sistema financiero captaba depósitos en dólares podía prestar a los demandantes de crédito cada vez menos recursos porque la tasa de encaje legal era más alta.

**Gráfico 4: ENCAJE LEGAL Y BOLIVIANIZACIÓN
(En bolivianos)**



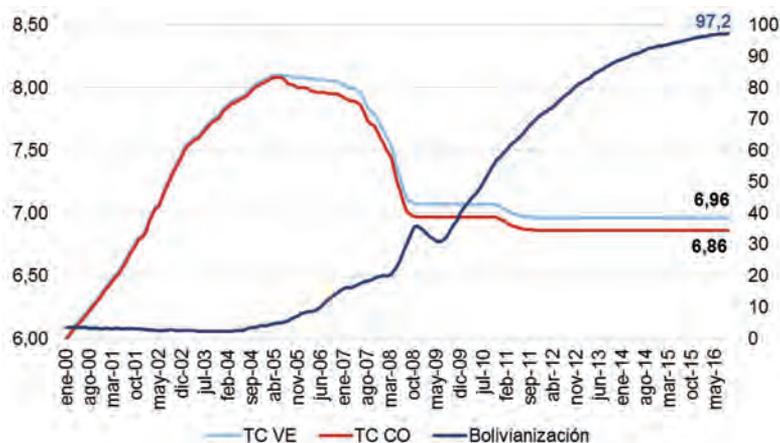
Fuente: BCB

c) Apreciación cambiaria y ampliación del spread cambiario.

Primero se decidió mantener estable el tipo de cambio y luego apreciarlo, esto no solamente con el fin de bolivianizar, sino también para combatir la inflación importada en el año 2007 - 2008, que llegó a afectar el índice de precios de nuestro país. Ante un contexto internacional favorable que se tradujo en un crecimiento considerable de divisas en la economía, la orientación cambiaria en Bolivia estuvo caracterizada por la apreciación, sobre todo en el periodo 2006-2009. De la misma manera el diferencial entre el tipo de cambio de compra y venta pasó de 2 centavos a 10 centavos, incrementando el costo de sustitución de la moneda (Gráfico 5).

Desde fines del 2008, en un contexto de volatilidad cambiaria a raíz de la crisis financiera internacional, se mantuvo estable el tipo de cambio hasta el 2011 cuando se apreció en 1,6pp. Posteriormente nuevamente se estabilizó el tipo de cambio. No se debe interpretar esta estabilidad como un régimen de tipo de cambio fijo, las medidas corresponden al contexto y tratan de moderar las expectativas. Por tanto en el periodo de gobierno, la apreciación nominal de la moneda nacional ha sido uno de los elementos más significativos en el proceso de desdolarización de la economía boliviana.

**Gráfico 5: TIPOS DE CAMBIO DE COMPRA Y VENTA Y BOLIVIANIZACIÓN
(En bolivianos por dólar y en porcentaje)**

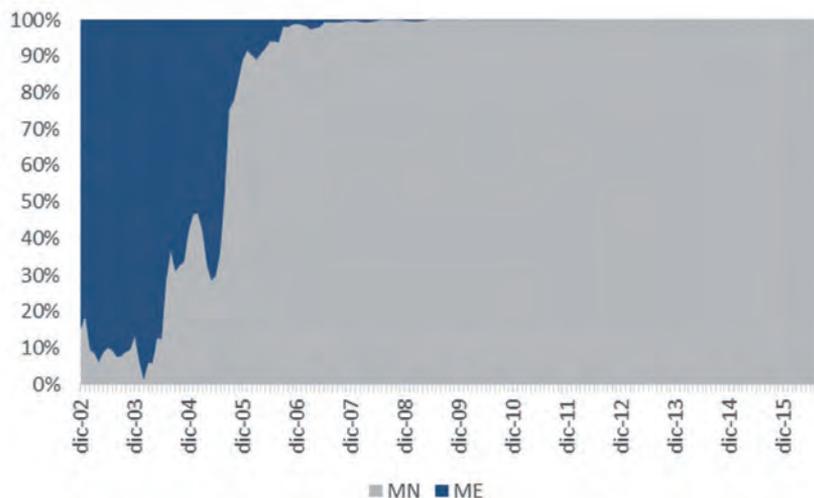


Fuente: BCB y ASFI

d) Operaciones de Mercado Abierto.

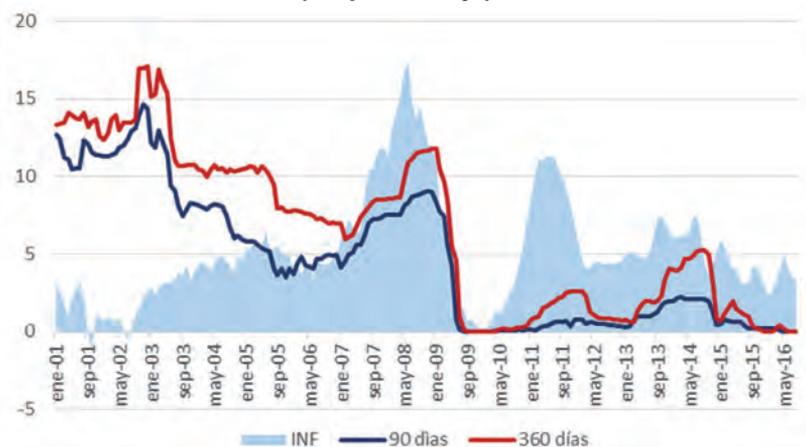
Se impulsó la colocación de títulos públicos en MN y posteriormente la venta directa de estos a la población (OMA directas), eliminando gradualmente la venta de títulos en ME (Gráfico 6). Adicionalmente, se fueron instrumentando las OMA de manera que las tasas de los títulos de regulación monetaria contribuyan a contener impulsos inflacionarios (Gráfico 7). La bolivianización también se aplicó a los títulos del Tesoro General del Estado. A la fecha no hay una sola operación que se haya hecho en moneda extranjera, la totalidad está en moneda nacional.

**Gráfico 6: COMPOSICIÓN DEL SALDO DE OMA
(En porcentaje)**



Fuente: BCB

**Gráfico 7: TASAS DE REGULACIÓN MONETARIA E INFLACIÓN
(En porcentaje)**



Fuente: BCB

e) Otras medidas.

Con el fin de incentivar el otorgamiento de crédito en moneda nacional, se establecieron provisiones a la cartera, más altas para operaciones en moneda extranjera. Esto no solo apunta a una mayor bolivianización, aumentando el costo de transacciones en dólares, sino también a una reducción de la exposición a riesgos crediticios por descalce de monedas. También se eliminó la provisión en moneda nacional. Es decir, cada vez que un banco presta a alguien en dólares tiene que hacer mayores provisiones, en cambio, las operaciones en bolivianos están liberadas de estas provisiones. Consecuentemente los bancos, para no incurrir en ese costo, canalizaron sus operaciones preferentemente en moneda nacional.

El Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera (IVME) que se aplicó con carácter transitorio durante treinta y seis (36) meses a partir de enero 2012 y tuvo como sujetos pasivos las entidades financieras y las casas de cambio, ayudó también a que se profundice la bolivianización.

También se hicieron campañas comunicacionales y otro tipo de reflexiones a la ciudadanía, que buscaron la concientización en la población acerca de la importancia y los beneficios del uso del boliviano.

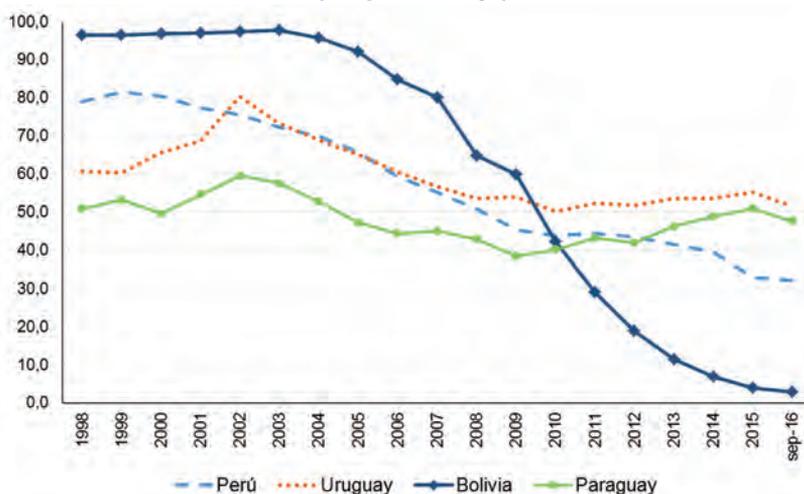
II. Resultados

a) Disminución de la dolarización

Producto de la implementación del Nuevo Modelo Económico, con la consiguiente recuperación de la política económica, la dolarización en Bolivia pasó a ser una de

las más bajas de la región. Siguiendo lo presentado en el Gráfico 3, en el Gráfico 8 se muestran los resultados de las medidas implementadas, pasando de un 90% - 95% de dolarización a prácticamente una bolivianización completa (Gráfico 8). Los resultados muestran una desdolarización mucho más rápida y pronunciada que la observada en otros países de la región.

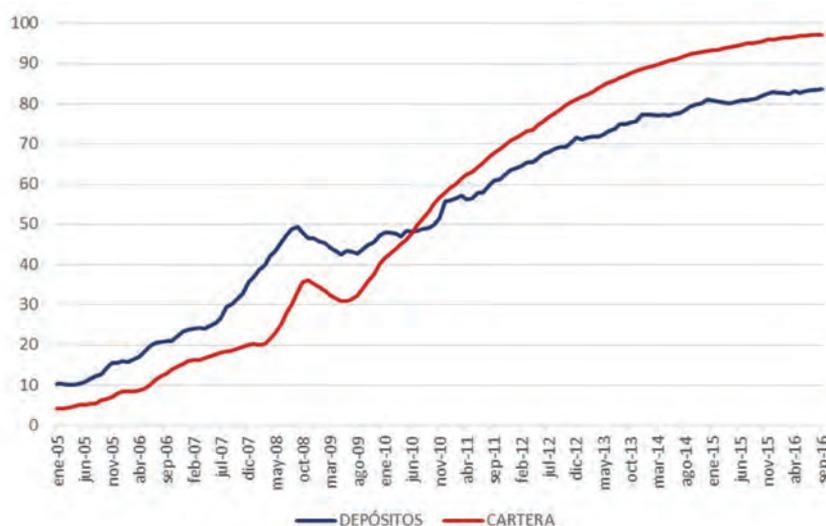
Gráfico 8: DOLARIZACIÓN DE CRÉDITOS EN PAÍSES SELECCIONADOS (En porcentaje)



Fuente: ASFI y bancos centrales de los países

La desdolarización del sistema financiero es notable, tanto en créditos como en depósitos (Gráfico 9). Es decir, se ha logrado los objetivos planteados.

Gráfico 9: BOLIVIANIZACIÓN DE DEPÓSITOS Y CRÉDITOS (En porcentaje)



Fuente: ASFI

b) Recuperación de la política monetaria

El incremento de la bolivianización, permitió recuperar la efectividad de la política monetaria instrumentada a través de OMA, brindando a dicha política una orientación contracíclica. En efecto, la correlación entre las OMA y la liquidez fue aumentando, denotando mayor efectividad de la política monetaria (Gráfico 10).

Gráfico 10: CORRELACIÓN MÓVIL ENTRE LAS VARIACIONES DE LAS OMA Y EL EXCEDENTE DE LIQUIDEZ DEL SISTEMA FINANCIERO (En porcentaje)

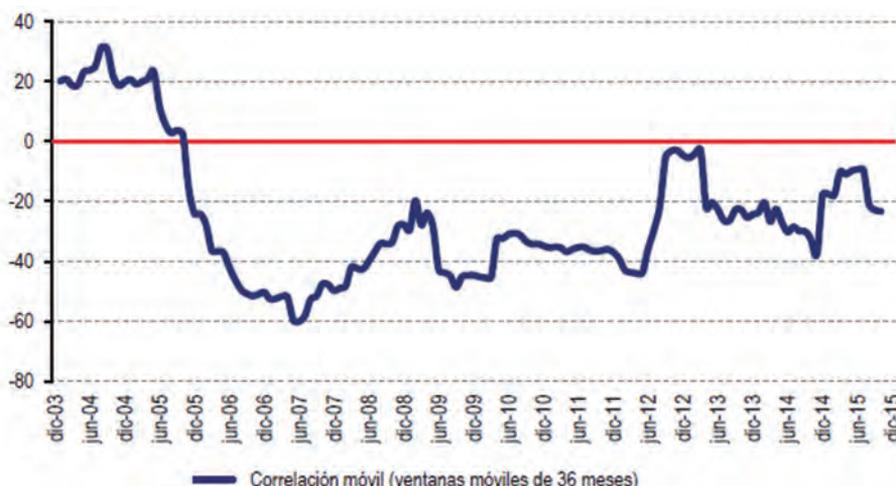


Fuente: Unidad de Análisis y Estudios Fiscales (UAEF) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con datos del BCB, Cuadernos de Investigación Económica Boliviana, 1 (2)

c) Mejora de los mecanismos de transmisión

De manera similar, considerando la tasa de regulación monetaria aproximada por la tasa de rendimiento de Letras del Tesoro a 91 días, se observa que esta tiene una relación negativa con el excedente de liquidez del sistema financiero, es decir que cuando la autoridad monetaria incrementa (reduce) dicha tasa, el excedente de liquidez se reduce (incrementa) (Gráfico 11).

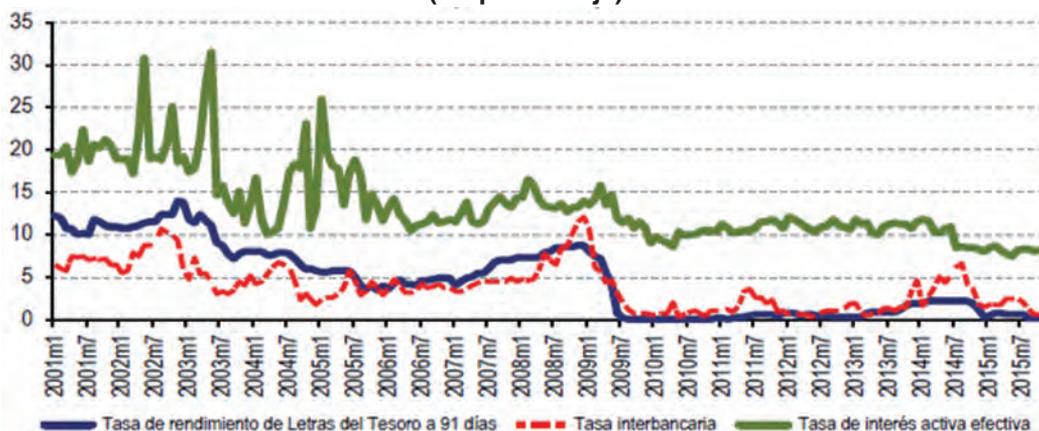
Gráfico 11: CORRELACIÓN MÓVIL ENTRE LAS VARIACIONES DE LA TASA DE RENDIMIENTO DE LETRAS DEL TESORO A 91 DÍAS Y DEL EXCEDENTE DE LIQUIDEZ DEL SISTEMA FINANCIERO (En porcentaje)



Fuente: Unidad de Análisis y Estudios Fiscales (UAEF) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con datos del BCB, Cuadernos de Investigación Económica Boliviana, 1 (2)

La conducta de las tasas del sistema financiero, como son la tasa interbancaria y la tasa de interés activa efectiva, respecto a la evolución de la tasa de rendimiento de Letras del Tesoro a 91 días es muy parecida, lo que sugiere la posible existencia de un canal de transmisión de tasas. Además, un aspecto llamativo es que la volatilidad, sobre todo en la tasa interbancaria, se redujo en los últimos diez años, lo que repercute en que las señales emitidas por variaciones en estas variables son más claras y facilitan los mecanismos de transmisión de la política monetaria (Gráfico 12).

Gráfico 12: TASA DE RENDIMIENTO DE LETRAS DEL TESORO A 91 DÍAS, TASA INTERBANCARIA Y TASA DE INTERÉS ACTIVA EFECTIVA EN MONEDA NACIONAL (En porcentaje)



Fuente: Unidad de Análisis y Estudios Fiscales (UAEF) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con datos del BCB, Cuadernos de Investigación Económica Boliviana, 1 (2)

¿Qué es lo que ha pasado con estas medidas que por supuesto no tienen que ver con medidas de mercado? Aquí hemos utilizado la psicología de las personas, y por otra parte hemos hecho incurrir a los bancos y a las personas en un mayor costo de transar en dólares. La bolivianización de la economía nacional ha permitido que el Banco Central tenga en este momento el control de la política monetaria y por lo tanto, a través de la política monetaria, lograr objetivos de desarrollo y de crecimiento económico. Esa recuperación, que no se la pudo hacer en los gobiernos neoliberales, en nuestro gobierno la hicimos aplicando políticas de acuerdo a la realidad económica boliviana, dejando de lado medidas sugeridas por el Consenso de Washington.

III. Conclusiones

Antes, las noticias más importantes en los medios de comunicación bolivianos eran las del tipo de cambio. Esa información ha desaparecido de los medios porque ha dejado de ser una variable de decisión importante para los bolivianos.

La bolivianización (desdolarización) de la economía permitió recuperar la política monetaria como instrumento de política económica en Bolivia. Ésta a su turno, permitió que Bolivia tenga los ritmos de crecimiento y desarrollo que se han observado.

Por otra parte, se debe señalar que las medidas de profundización de la bolivianización han permitido anclar las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, por tanto, la sustitución de monedas dejó de ser tan volátil. En este contexto, la autoridad monetaria recupera el control de la base de dinero y de los agregados monetarios, sobre las cuales ahora tiene mayor incidencia con las OMA y la definición de tasas de regulación monetaria.

El factor que ayudó a mejorar la efectividad de la política monetaria es que ahora la liquidez del sistema financiero está prácticamente bolivianizada, por ende la mayoría de los títulos públicos están en moneda nacional y esto repercute en que la autoridad monetaria no se ve limitada y preocupada por el uso de sus reservas para intervenir con títulos en moneda extranjera

Este episodio de la economía boliviana demuestra una vez más que las políticas económicas heterodoxas llevadas a cabo por el gobierno boliviano, dieron resultados muy satisfactorios en el proceso de bolivianización (desdolarización). Por tanto, la política de bolivianización recupera la soberanía monetaria y favorece la estabilidad macroeconómica del país.

Referencias bibliográficas

ARCE, L.A. (2001). "Incertidumbre y dolarización en Bolivia", Banco Central de Bolivia, *Revista de Análisis*, 4 (2), pp. 31-56

AGUILAR, H. (2012). "Bolivianización financiera y eficacia de política monetaria en Bolivia", Banco Central de Bolivia, *Revista de Análisis*, 17-18, pp. 81-142

BOLIVAR, O. (2016) "Bolivianización y la efectividad de la política monetaria", Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, *Cuadernos de Investigación Económica Boliviana*, 2 (1), pp. 55-98

CALVO G. and C. A. VÉGH (1992), "Currency substitution in developing countries: An introduction", *Revista de Análisis Económico*, 7 (1), pp. 3-27

GIOVANNINI, A. and B. TURTELBOOM, "Currency Substitution", in F. VAN DER PLOEG (Ed.) (1994), "The Handbook of International Macroeconomics", Oxford - Blackwell, United Kingdom, pp. 390 – 436

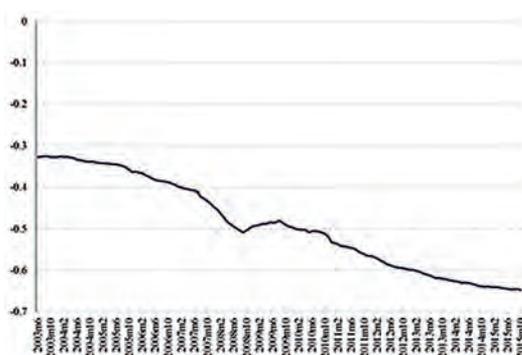
Apéndice

Evidencia empírica sobre la bolivianización y la efectividad de la política monetaria

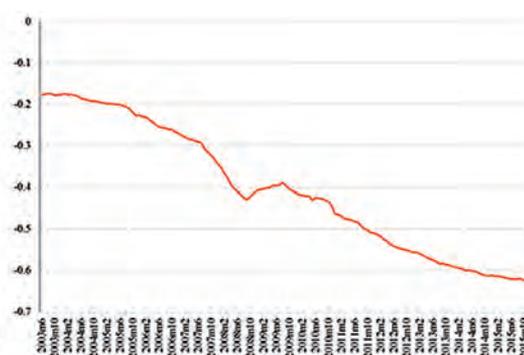
Para analizar la efectividad de la política monetaria en el control de la liquidez del sistema financiero, Bolívar (2016) estima la siguiente ecuación:

$$Liquidez_t = 2,2 - 0,3OMA_t - 0,1LetrTes91_t + 0,3Boliv_t - 0,4(OMA_t * Boliv_t) - 0,6(LetrTes91_t * Boliv_t) + \sum_{i=1}^4 \delta_i X_{i,t}$$

Efecto de la variable OMA sobre la liquidez según el grado de bolivianización de los depósitos



Efecto de la variable Letras del Tesoro sobre la liquidez según el grado de bolivianización de los depósitos



Fuente: Unidad de Análisis y Estudios Fiscales (UAEF) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con datos del BCB, Cuadernos de Investigación Económica Boliviana, 1 (2)

Encuentra que un mayor grado de bolivianización en el sistema financiero impulsaría los mecanismos de transmisión de la política monetaria, por lo que la misma, en este contexto, sería más efectiva para impulsar la economía.

Adicionalmente se estima el siguiente SVAR:

$$x_t = \Gamma(L)x_{t-1} + u_t$$

$$x_t = [Bol_t, OMA_t, LT91_t, Liq_t, ibank_t, iact_t, cart_t, ipc_t, y_t]$$

donde:

Bol_t representa la bolivianización de depósitos,

OMA_t a las Operaciones de Mercado Abierto,

$LT91_t$ es la tasa de rendimiento de Letras del Tesoro a 91 días,

Liq_t es el ratio entre el excedente de encaje legal y el encaje legal requerido,

$ibank_t$ es la tasa interbancaria,

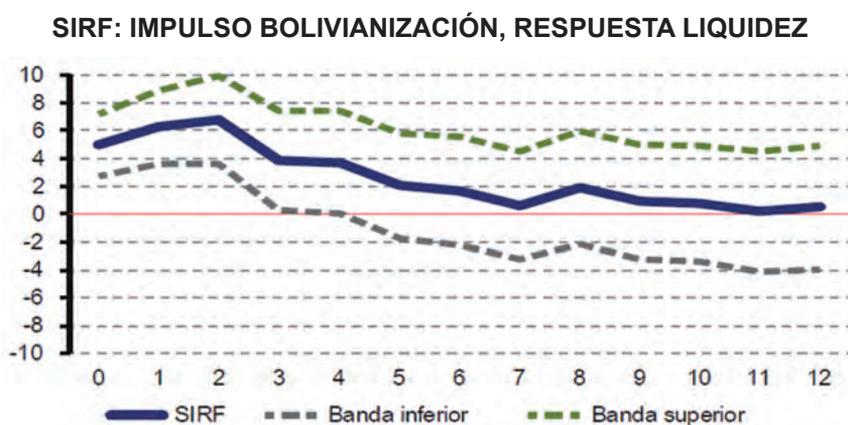
iac_t es la tasa de interés activa efectiva,

car_t , la cartera del sistema financiero,

ipc_t , el índice de precios al consumidor,

y_t , representa al producto, aproximado por el Índice General de la Actividad Económica (IGAE)

Controlando por todos estos factores se tiene:



Fuente: Unidad de Análisis y Estudios Fiscales (UAEF) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con datos del BCB, Cuadernos de Investigación Económica Boliviana, 1 (2)

Recursos naturales y desarrollo. Desafíos para evitar la maldición

Demian Panigo*

* Centro de Innovación de los Trabajadores – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/ Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo - CITRA-CONICET/UMET, Universidad Nacional de Moreno - UNM y Universidad Nacional de La Plata - UNLP. Presidente de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano - APEL.

Nota editorial 1. El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Banco Central de Bolivia ni de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Nota editorial 2. Ponencia realizada en el II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano "Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano" llevado a cabo en la ciudad de Cochabamba, Bolivia los días 27 y 28 de octubre de 2016. Adaptación a cargo de Andrés Gutiérrez Villca.

Resumen

La gestión pública de los recursos naturales en economías pequeñas, abiertas y altamente dependientes de materias primas, es trascendental al momento de delimitar políticas económicas y sociales que marquen las sendas del crecimiento y desarrollo económico de un país y posibiliten el bienestar de sus habitantes. Este documento reexamina la controversia en torno a la conjetura de la “maldición de recursos naturales” planteado por Auty (1993). Partiendo de una revisión crítica de la literatura existente, se concluye que en la actualidad, y paradójicamente, la mencionada “maldición” sólo se cumple para aquellos países con significativa dependencia de exportaciones (o producción) de bienes primarios no asociados a la explotación minera (resultado llamativo pues contradice al propio origen del concepto en discusión). De este diagnóstico y citando experiencias como el caso boliviano, se plantea que una política pública basada en la explotación estratégica (con industrialización basada predominantemente en eslabonamientos hacia atrás) de los recursos mineros puede constituir un sendero factible de desarrollo económico sostenido para los distintos países de la región.

I. Introducción

Un tema central e inspirador del II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano, tiene que ver con los recursos naturales, más específicamente con “la maldición de los recursos naturales” planteada por Auty (1993), quien a partir de la evidencia empírica disponible a comienzos de los noventa para países como Bolivia, Chile, Jamaica y Perú (entre otras economías de tradición minera) señalaba la supuesta existencia de una relación negativa entre recursos naturales y crecimiento económico (Tabla 1).

Tabla 1: CRECIMIENTO DEL PIB

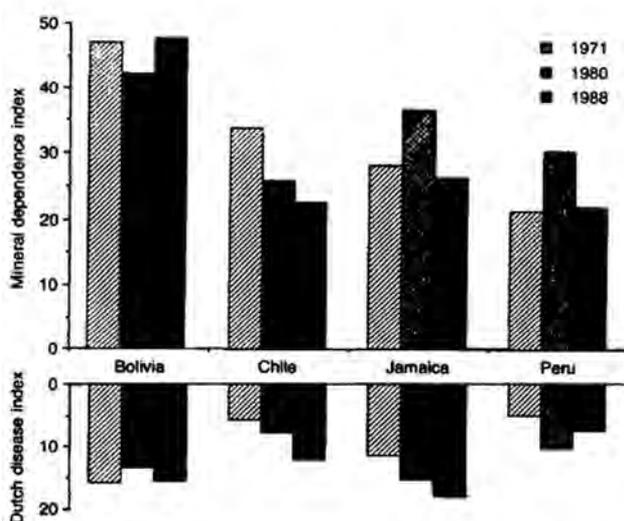
	1967-73	1973-80	1981-8	1973-88	% LDC mean
Bolivia	4.7	3.3	(1.1)	2.2	49
Chile	2.2	2.4	2.2	2.3	51
Jamaica	4.9	(3.0)	0.9	(2.1)	(153)
Peru	3.8	4.0	0.9	2.5	56
Mean of four mineral exporters	3.9	1.7	1.0	1.2	27
All LDCs	6.5	5.1	3.9	4.5	100

Fuente: Extraído de Auty (1993)

Auty (1993) planteaba que una economía que intentase basar su desarrollo en la explotación de sus recursos naturales, terminaría no generando empleo sino, por el contrario, un problema de enfermedad holandesa. Respecto a este último punto, el autor explica que el sector primario que se encuentra en auge provoca un exceso de demanda que aprecia la moneda y reduce la competitividad internacional de los demás sectores productivos.

Al final, se tiene que los precios relativos de los bienes no transables aumentan, por lo cual el capital y la fuerza laboral se mueven del sector de bienes comercializables al de no comercializables, lo que reduce las exportaciones y aumenta las importaciones. Este movimiento en los sectores hace que disminuya la acumulación de capital, ya que el sector de bienes no comercializables es más intensivo en trabajo que el sector de bienes comercializables. La disminución en la acumulación de capital se debe a que los movimientos a favor del sector de los bienes no comercializables, eleva los salarios y hace que los retornos de capital sean más bajos. Esta explicación se evidencia para estas cuatro economías, que durante la década del setenta y parte del ochenta, registraron alta dependencia de la explotación de recursos minerales (lo que se observa en la dinámica del índice de enfermedad holandesa) (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: TENDENCIAS EN LA DEPENDENCIA DE MINERALES Y ENFERMEDAD HOLANDESA



Fuente: Extraído de Auty (1993)

Tras el descenso en el precio internacional de las materias primas y junto al incremento de la tasas de interés en los mercados internacionales, para finales de la década del setenta y principios del ochenta, otro factor que coadyuvó a que las economías latinoamericanas registren bajas tasas de crecimiento económico, fueron el paulatino ascenso de la deuda externa y/u obligaciones de los países con organismos multilaterales (Tabla 2). Esto dio lugar a un panorama regional de inestabilidad política y social, con crisis económicas y sucesivos cambios de gobiernos.

Tabla 2: RATIOS DE DEUDA, 1970 - 1987

	1970-4	1975-9	1980-3	1984-7
Debt-to-GNP ratio				
Bolivia	0.49	0.65	0.98	1.32
Chile	0.34	0.44	0.52	1.02
Jamaica	0.66	0.49	0.70	1.38
Peru	0.35	0.43	0.38	0.54
Debt service ratio				
Bolivia	0.04	0.10	0.20	0.18
Chile	0.06	0.11	0.27	0.31
Jamaica	0.18	0.14	0.16	0.35
Peru	0.18	0.25	0.19	0.13

Fuente: Extraído de Auty (1993)

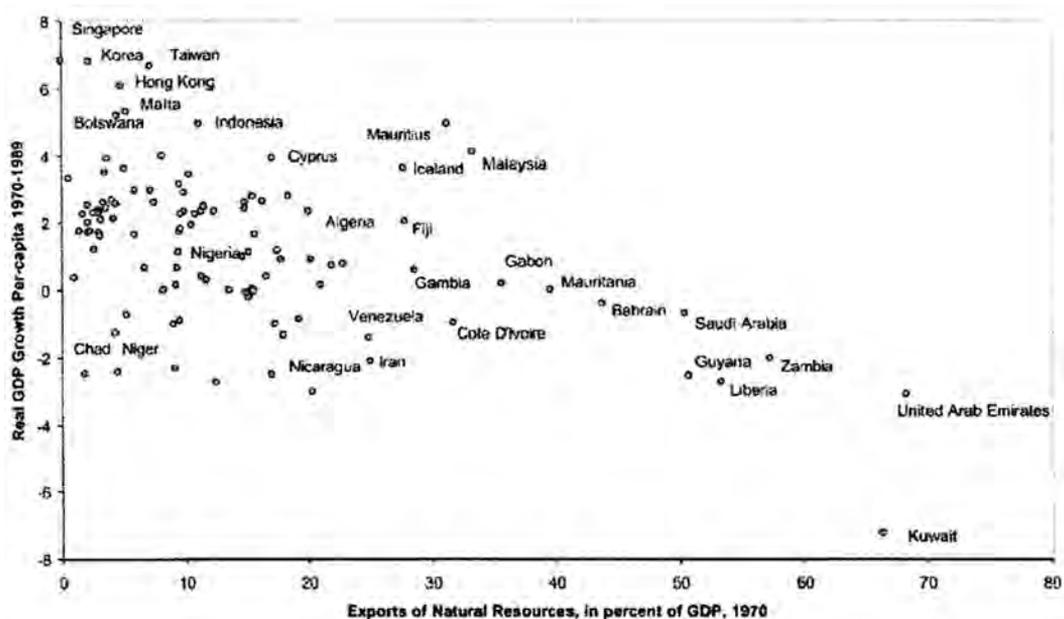
En ese contexto, para Auty (1993) la política económica en economías con abundantes recursos naturales, tendrían que basarse en los siguientes puntos:

- Política fiscal contracíclica;
- Metas en tipos de cambio real;
- Subsidios industriales decrecientes y atados a exportaciones;
- Evitar la conformación de carteles;
- Evitar las políticas redistributivas tradicionales del populismo;
- Controlar la volatilidad cambiaria (en términos reales);
- Prudencia con deuda externa;
- Evitar las nacionalizaciones;
- Constituir fondos de estabilización de recursos naturales; y
- Proveer estabilidad tributaria para atraer inversiones

II. Evidencia que sustenta la hipótesis de maldición de recursos naturales

Revisando la evidencia empírica que sustenta la hipótesis de la maldición de los recursos naturales planteado por Auty (1993) autores como Sachs y Warner (2001) encuentran una relación negativa entre abundancia de recursos naturales y bajo crecimiento económico. Esta desconexión entre riqueza de los recursos naturales y el crecimiento económico, se puede observar en los países productores de petróleo, particularmente en países de Medio Oriente como Emiratos Árabes, Zambia, Arabia Saudita (Gráfico 2).

Gráfico 2: CRECIMIENTO DEL PBI Y EXPORTACIÓN DE RECURSOS NATURALES (En porcentaje del PBI)



Fuente: Extraído de Sachs y Warner (2001)

La Tabla 3 muestra las estimaciones de la relación entre crecimiento económico y abundancia de recursos naturales. La especificación del modelo plantea como variable dependiente al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita entre 1970 y 1990, y entre las variables explicativas se incluye al logaritmo del PIB en 1970; una variable para medir la orientación externa de la política económica; una variable de interacción entre esta variable de apertura y el ingreso inicial (para permitir una convergencia más rápida de las economías abiertas); y exportaciones de recursos naturales como proporción del PIB (medida en 1970, antes del período de crecimiento). La lista de variables geográficas incluye el porcentaje de kilómetros hasta el puerto principal más cercano, la fracción de área de tierra en los trópicos geográficos y un índice de malaria de 1966; todos estos indicadores combinan variables geográficas y climáticas (Tabla 3). Como principal resultado se constata un coeficiente negativo entre el crecimiento económico y la (supuesta) abundancia de recursos naturales (que más que abundancia muestra dependencia, en tanto que la variable examinada no describe exactamente abundancia de recursos, sino exportaciones de los mismos, algo significativamente distinto) en tanto que la apertura externa, la inversión y el cumplimiento de reglas y leyes muestran coeficientes positivos.

Tabla 3: REGRESIÓN ENTRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y ABUNDANCIA/DEPENDENCIA DE RECURSOS NATURALES, 1970 - 1990

Log GDP 1970	- 1.8 (8.87)
Natural resource abundance	- 9.9 (6.50)
OPEN	1.3 (3.2)
Log investment	0.8 (2.4)
Rule of law	0.4 (3.8)
Terms of trade change	0.1 (2.1)
Growth 1960-1969	0.02 (0.2)
R^2	76%
N	69

Fuente: Extraído de Sachs y Warner (2001)

De manera complementaria, Leamer y otros (1999) señalan que la abundancia de recursos naturales incrementó la desigualdad del ingreso en los países latinoamericanos. Los autores muestran que ciertas dotaciones factoriales (principalmente capital industrial) atraen a los sectores que promueven la igualdad y la educación, en tanto que otras dotaciones (inversión en recursos naturales) no causan el mismo efecto. Concluyen que el patrón de especialización de las economías ricas en recursos naturales puede influir negativamente en

la acumulación de capital humano dado que se crean sólo unos pocos puestos de trabajo altamente calificado, lo que va en detrimento de los incentivos de la sociedad para educar a sus ciudadanos. Según estos autores, ello podría explicar, al menos parcialmente, la desigualdad existente en América Latina. La Tabla 4, presenta las correlaciones entre el índice de Gini y las exportaciones netas de distintos productos, controlando por PIB per cápita.

Apoyando las intuiciones teóricas, los resultados empíricos de la mencionada investigación muestran que, a excepción de las exportaciones de animales, todas las restantes exportaciones primarias están positivamente correlacionadas con la desigualdad en la distribución del ingreso.

Tabla 4: CORRELACIONES PARCIALES DEL COEFICIENTE DE GINI Y LAS EXPORTACIONES NETAS CONTROLADO POR PIB PER CÁPITA 1980-1990

	Partial correlation	Net export <i>t</i> -value	GDP <i>t</i> -value
<i>1980</i>			
Tropical permanent	0.44	3.21	-2.77
Cereals	0.31	2.17	-4.78
Materials	0.30	2.10	-3.98
Forest permanent	0.20	1.35	-4.01
Petroleum	0.19	1.31	-4.03
Tropical temporary	0.08	0.51	-3.78
Animal	-0.03	-0.21	-3.94
Forest manufacturing	-0.08	-0.54	-3.89
Chemicals	-0.20	-1.32	-2.24
Labor-intensive manufacturing	-0.32	-2.23	-4.69
Machinery	-0.32	-2.25	-3.07
Capital-intensive manufacturing	-0.34	-2.37	-3.94
<i>1990</i>			
Tropical permanent	0.35	2.62	-2.94
Cereals	0.28	2.05	-4.27
Materials	0.26	1.90	-3.53
Petroleum	0.25	1.84	-4.14
Forest permanent	0.02	0.15	-4.01
Tropical temporary	-0.01	-0.06	-3.64
Chemicals	-0.03	-0.22	-3.09
Capital-intensive manufacturing	-0.05	-0.33	-4.01
Animal	-0.08	-0.59	-3.95
Forest manufacturing	-0.12	-0.82	-3.78
Machinery	-0.20	-1.43	-3.11
Labor-intensive manufacturing	-0.29	-2.11	-4.54

Fuente: Extraído de Leamer y otros (1999)

III. Evidencia que rebate la hipótesis de “maldición de recursos naturales”

Reexaminando la evidencia empírica disponible para casos como los de China, Estados Unidos, Suecia, Canadá, Australia, entre otros, Lederman y Maloney (2007) rebaten la conjetura de la “maldición de los recursos naturales”, concluyendo que la abundancia de recursos naturales (cuando se estima correctamente y no se confunde con *proxys* de dependencia) pareciera tener un efecto más bien positivo (en lugar de negativo) sobre el crecimiento económico, planteando que no puede

Tabla 5: REGRESIONES ENTRE RECURSOS NATURALES Y CRECIMIENTO

	SW (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>lgdp70</i>	0.40*				0.14*	0.04	-0.05
	(0.22)				(0.08)	(0.12)	(0.12)
<i>sxp</i>	-6.92***	-3.39***			-3.16***		
	(2.11)	(0.83)			(0.83)		
<i>lnnatcap</i>			0.20**			0.18	
			(0.09)			(0.12)	
<i>lnsubsoil</i>				0.12***			0.13***
				(0.04)			(0.05)
Adj. <i>R</i> ²	0.13	0.15	0.05	0.12	0.17	0.04	0.11
<i>N</i>	97	90	79	61	90	79	61

Notes: Column (1) reports the basic result of Sachs and Warner (1995a) with log of *per capita* GDP growth during 1970–89 as the dependent variable. In columns (2)–(7) the dependent variable is log of *per capita* GDP growth from 1970 to 2000. Results shown using SW's measure *sxp*, as well as logs of World Bank indicators of subsoil and total natural capital (1994–2000 averages). Standard errors in parentheses. ***,**,* statistically significant at 10%, 5%, and 1% levels, respectively.

Fuente: Extraído de Brunnschweiler (2008)

Asimismo, Daniele (2011) también encuentra abundante y robusta evidencia de que los recursos naturales (particularmente la abundancia de riqueza subterránea) aparecen vinculados positivamente con el crecimiento económico (Tabla 6).

Tabla 6: ACTIVOS DEL SUBSUELO PER CÁPITA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Const	0.0095**	0.0055	0.037**	0.10**	0.11**	0.084**
	(2.8)	(0.48)	(2.8)	(4.7)	(5.2)	(3.8)
Subsoil pc	0.00042	0.00031	0.0013**	0.0014**	0.0013**	0.00087**
	(0.78)	(0.55)	(2.3)	(2.6)	(2.5)	(2.0)
GDPpc 1980		0.00061	-0.0098**	-0.011**	-0.011**	-0.010**
		(0.42)	(-3.7)	(-4.3)	(-4.6)	(-4.1)
IQ1996			0.076**	0.053**	0.054**	0.053**
			(5.8)	(4.0)	(3.8)	(3.5)
School1980				0.00017*	0.00017*	0.00013
				(1.7)	(1.8)	(1.5)
PriceInv				-0.010**	-0.010**	-0.0055
				(-2.8)	(-3.2)	(-1.6)
EthnicFractio				-0.022**	-0.023**	-0.015**
				(-3.0)	(-3.3)	(-2.3)
Landlock					-0.013**	-0.0079
					(-2.4)	(-1.6)
LAC						-0.0036
						(-1.1)
Africa						-0.0082
						(-1.3)
Asia						0.012*
						(1.8)
<i>n</i>	99	99	98	83	83	83
<i>R</i> ² Adjusted	-0.00	-0.01	0.30	0.44	0.50	0.56
lnL	2.6e + 002	2.6e + 002	2.8e + 002	2.4e + 002	2.5e + 002	2.6e + 002

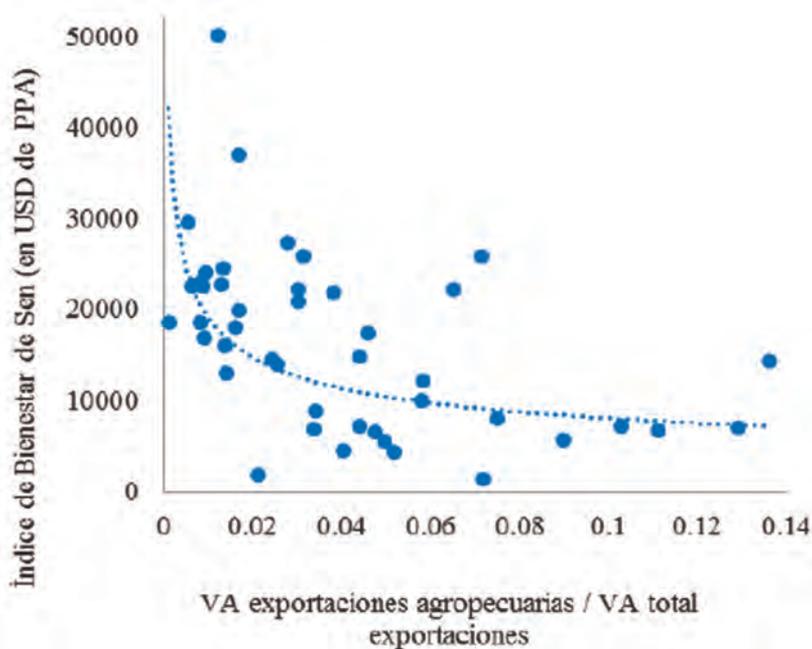
Heteroskedasticity-robust standard errors, variant HCl – OLS estimates – T-statistics in parentheses; *indicates significance at the 10 percent level; ** indicates significance at the 5 percent level.

Fuente: Extraído de Daniele (2011)

Finalmente, Gallo y otros (2015) encuentran un resultado complementario que agrega un mayor nivel de profundidad al análisis desarrollado. En primer lugar, los autores encuentran que, en concordancia con la literatura primigenia, a mayor

relevancia de la agricultura en la economía (valor agregado de las exportaciones), menor será el nivel de bienestar. Más específicamente los autores señalan que *"una mayor participación de la agricultura en el valor agregado de las exportaciones respecto de aquella determinada por la dotación relativa factorial (capital/tierra) disponible, es sistemáticamente penalizada con un menor nivel de bienestar, cualquiera sea el estimador econométrico utilizado, y cualquiera sea la combinación de variables explicativas que se incluyan en el análisis"* (Gallo y otros, 2015, ídem, p. 215) (véase Gráfico 4).

Gráfico 4: RELACIÓN ENTRE BIENESTAR Y PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA EN EL VALOR AGREGADO DE LAS EXPORTACIONES
(Ajuste en logaritmos, 1995 - 2009)



Fuente: Extraído de Gallo y otros (2015), p. 204

Sin embargo, y en contradicción con Auty (1993), Gallo y otros (2015) encuentran que a mayor importancia de minería, mayor es el nivel de bienestar observado en los distintos países de la muestra. Más aún, el sector que pareciera tener el efecto más negativo sobre el bienestar no es uno de los bienes primarios, sino el de manufacturas estandarizadas (textil). Estos resultados contrastan no sólo con Auty (1993) sino también con los escritos de Leamer (1987) y sus seguidores, quienes postulaban que, dadas las dotaciones factoriales relativas originalmente disponibles en cada país, el patrón de desarrollo seguiría un sendero específico, definido por las características del hoy conocido como "triángulo de Leamer". En esa línea, el desarrollo económico (para quienes se adhieren a esta visión

neoclásica del mismo) irá transformando la estructura productiva de los países desde la agricultura extensiva o la minería, hacia la producción de alimentos y metales básicos (para los países con dotaciones abundantes en recursos naturales). Y desde la agricultura intensiva (en trabajo), hacia la producción de textiles y maquinaria o equipos básicos (para los países con fuerza de trabajo abundante). La evidencia empírica pareciera contradecir este patrón lineal del desarrollo, especialmente para el caso de la producción minera.

IV. Conclusiones

La hipótesis acerca de la (supuesta) maldición de los recursos naturales ha sido progresivamente rebatida tanto por la evidencia empírica examinada en esta presentación como por experiencias concretas más recientes como la del caso boliviano (que ha logrado acelerar su crecimiento económico administrando estratégicamente las rentas de sus recursos naturales). Esta conjetura de la maldición de recursos naturales como tal, no se da particularmente en la minería, sector para el cual fue desarrollado el propio concepto. En muchos casos exitosos de desarrollo económico (de distintos períodos históricos) la explotación minera se ha constituido en el eje de acumulación primaria principal (EE.UU., Canadá, Australia, China, y recientemente Bolivia) para el financiamiento de las ulteriores políticas de industrialización y redistribución progresiva del ingreso. Estos resultados generales de la discusión dan lugar a una serie de preguntas de investigación que determinarán la agenda de política económica asociada a esta problemática:

- ¿Qué se le debe pedir al sector de recursos naturales?: ¿empleo?, ¿divisas?, ¿recursos fiscales?
- ¿Por qué la minería/hidrocarburos es un recurso natural distinto a los productos agropecuarios? Paradoja de la microeconomía al incorporar la política.
- ¿Cómo debe regularse la minería? Normativa vs joint venture/nacionalización – ilusión de participación + insider information.
- Encadenamientos hacia adelante o encadenamientos hacia atrás, ¿qué es más ingenuo?
- Industrialización o servicios complejos – el rol de los recursos naturales.

Referencias bibliográficas

AUTY, R. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies. The resource curse thesis*, Routledge, London, Great Britain

BRUNNSCHWEILER, C. N. (2008). "Cursing the Blessings? Natural Resource Abundance, Institutions, and Economic Growth", *World Development*, 36 (3), pp. 399-419

DANIELE, V. (2011). "Natural resources and economic growth: a curse or a blessing?", *Rivista Italiana degli Economisti*, XVI (3), pp. 507-528

GALLO, P., P. MONTEAGUDO, D. T. PANIGO, P. WAHREN (2015). "División internacional del trabajo y distribución geográfica del bienestar: una nueva aproximación metodológica", Universidad Nacional del Comahue, *Cuadernos de Investigación, Serie Economía*, 5, pp. 169-222

LEAMER, E., H. MAUL, S. RODRÍGUEZ, P. SCHOTT (1999). "Does natural resource abundance increase Latin American income inequality?", *Journal of Development Economics*, 59, PP. 3-42

LEDERMAN, D. and W. F. MALONEY (Eds.) (2007). *Natural Resources. Neither Curse nor Destiny*, The World Bank, Stanford University Press, United States of America

SACHS, J. and A. WARNER (2001) "The curse of natural resources", *European Economic Review*, 45, pp. 827 – 838

SESIÓN PLENARIA 4:
Desafíos para la consolidación
del pensamiento económico
latinoamericano

Logros y perspectivas del Modelo Económico en Bolivia

Evo Morales Ayma*

* Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia.

Nota editorial. El presente documento no compromete la opinión de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano.

Resumen

Un eje central del accionar del Gobierno Nacional en los últimos diez años fue la recuperación de la soberanía económica del país, entendiendo la liberación económica como condición necesaria para la liberación política del pueblo boliviano. En tal sentido, el presente trabajo hace una breve revisión a los importantes avances registrados en el proceso de restablecimiento de la soberanía económica, examinando algunos episodios relativos a la recuperación de recursos naturales y empresas estratégicas para el Estado boliviano. Asimismo, en el marco del rol protagónico asignado a la inversión pública en el actual modelo, el documento también hace una breve revisión a los importantes planes de inversión futura de corto y mediano plazo en los sectores de minería, hidrocarburos y energía, tendientes a contribuir al logro de los objetivos de industrialización de nuestros recursos y al posicionamiento de Bolivia como centro energético de la región.

I. Liberación económica: recuperación de empresas y recursos estratégicos de Bolivia

Una de las preocupaciones del Gobierno Nacional es la generación de recursos económicos para atender las demandas del pueblo boliviano y la proyección de una economía con soberanía, porque una liberación política sin liberación económica no es garantía de la liberación de un pueblo, de una región o de un continente. Al respecto, en los últimos diez años Bolivia ha dado pasos importantes tendientes a dicho objetivo.

Cuando Bolivia se encontraba sujeta a los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI), el país se caracterizaba por su recurrente deuda externa y permanente déficit fiscal, a tal punto que el sector público no tenía la capacidad para el pago de salarios, ni siquiera de los sectores de educación y salud. En estas circunstancias, el FMI condicionaba los créditos a la privatización de las empresas estratégicas del Estado.

Cuando el nuevo gobierno asumió sus funciones, la primera propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) fue la elaboración de un paquete económico para el Club de París como mecanismo para obtener recursos frescos. Existía una predisposición a recurrir a recursos externos y, de esa manera, convertir al Estado en uno altamente dependiente. Incluso se propuso que el Club de París sesione en Bolivia bajo la presunción que, dado que se contaba con un primer Presidente indígena, no existiría una negativa a la solicitud de más recursos financieros.

Entre agosto y septiembre de 2006, después de revisar los datos económicos, el Órgano Ejecutivo llegó a la conclusión que no existía necesidad de contratar más deuda. En efecto, tras la nacionalización de los hidrocarburos el 1ro de mayo de 2006, los recursos resultantes eran suficientes para el pago de aguinaldos; con los remanentes incluso pudo crearse el Bono Juancito Pinto, una medida para evitar la deserción escolar y que no había sido un compromiso electoral. Cabe remarcar, para conocimiento de otros países de América Latina, que la nacionalización no fue un regalo de Evo Morales, sino resultado del pedido clamoroso del pueblo boliviano. Una vez atendida dicha demanda, pudo evidenciarse cómo mejoró la situación económica del país.

Desde ese momento se inició la recuperación de las Empresas Públicas Estratégicas, entre ellas la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). Entonces ENTEL se hallaba en manos de la empresa italiana TELECOM; no obstante, la cobertura de sus servicios era muy limitada, abarcando solamente a 90 de los 339 municipios del país, a la vez que TELECOM repatriaba anualmente

utilidades por cerca de 70 millones de dólares. Después de la nacionalización, ENTEL pasó a prestar servicios de comunicación en todo el país (en los 339 municipios) y las utilidades generadas anualmente por la compañía ascienden a 140 millones de dólares.

Otra experiencia importante fue la construcción del gasoducto Carrasco-Cochabamba. En esa época, los ductos de gas se habían privatizado y las empresas propietarias demandaron al Estado boliviano la garantía de créditos por 100 millones de dólares para efectivizar la construcción del gasoducto. En 2008, estas mismas empresas habían estado involucradas en actos de conspiración contra el Gobierno, en alianza con la oposición política.

En este marco y como respuesta, el Gobierno tomó la decisión de nacionalizar la totalidad de los ductos. De esta manera, la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) se hizo cargo de la construcción de dicho gasoducto, con una inversión no superior a 60 millones de dólares, sustancialmente inferior al monto propuesto por las transnacionales y que debía financiarse con recursos de los bolivianos.

Otro hecho a recordar es que cuando se asumió el gobierno, el FMI contaba con oficinas en el Banco Central de Bolivia (BCB) y la Agencia Central de Inteligencia de EE.UU. (CIA) hacía lo propio en el Palacio de Gobierno. Esto resultaba inadmisibles por lo que, por razones de dignidad y soberanía, se demandó el retiro de dichas instituciones de los edificios gubernamentales.

Cabe resaltar que sin la dominación política e imposición de políticas económicas, Bolivia se encuentra actualmente en mejores condiciones. En efecto, Bolivia dejó de ocupar el último lugar de Sudamérica y la penúltima posición en América Latina en términos de crecimiento. Con el cambio de la orientación de las políticas económicas, Bolivia muestra una expansión económica sostenida.

II. Perspectivas de las inversiones en los sectores de minería, hidrocarburos y energía

En materia de inversiones, es posible hacer referencia a tres sectores: minería, hidrocarburos y energía. En minería, en Santa Cruz está asegurada la industrialización del hierro a través del proyecto siderúrgico El Mutún, con una inversión de 452 millones de dólares. A partir de 2020, en su primera fase, se producirá 150 mil TN/año de hierro de construcción. Por su parte, en el Departamento de Oruro se instalará una fundición de zinc con una inversión de 225 millones de dólares. A la vez, en Potosí y otros departamentos, en el marco de la Agenda Patriótica, se encuentra garantizada una inversión de 1.888 millones de dólares para la industrialización de minerales metálicos y no metálicos.

Un aspecto a mencionar es que en el sector minero aún deben superarse algunos problemas por demandas sociales. Una lección aprendida en el ejercicio de la Presidencia es que, al margen de las grandes reivindicaciones sectoriales, primero se encuentra el bienestar del país.

En cuanto al litio, se dieron avances con la Planta Piloto que ya se encuentra en funcionamiento con la producción de algunos ítems. Al respecto, cabe recordar una anécdota ocurrida durante un viaje oficial a Asia. En esa oportunidad, se efectuó una visita a una planta de baterías de litio, cuyo costo oscilaba en 300 millones de dólares. Se hizo la solicitud para que una planta similar fuese implementada en Bolivia, garantizando las inversiones necesarias; sin embargo, se recibió como respuesta una negativa contundente.

Esta experiencia desafortunada denota que el interés de los países desarrollados se centraría principalmente en obtener las materias primas de las economías en desarrollo y no así en contribuir a su proceso de industrialización. Esta actitud se observa incluso en algunos países que apoyan al proceso de cambio en Bolivia, pero que se muestran reticentes a transferir conocimientos y tecnología.

Sin embargo y a pesar de dichos obstáculos, en Bolivia se persistió en la determinación de industrializar los recursos naturales. Por este motivo, se decidió la implementación de la planta piloto de litio, para lo cual se enviaron técnicos al Asia para su especialización. Hasta hace algunos años la planta se encontraba bajo la dirección de técnicos asiáticos y europeos; actualmente se encuentra bajo la dirección de técnicos bolivianos y los resultados han sido positivos. Para la segunda fase de industrialización, orientada a la producción de cloruro y sulfato de potasio, se tiene garantizada una inversión de 941 millones de dólares que provendrán del BCB.

Por otra parte, en el sector hidrocarburos, se encuentra en etapa de prueba la planta de fertilizantes construida por la empresa coreana Samsung, ubicada en la localidad de Bulo-Bulo en el trópico de Cochabamba, cuya inversión demandó más de 800 millones de dólares provenientes del BCB. Se prevé iniciar la producción de fertilizantes a partir de enero de 2017, destinándose el 20% al mercado interno y 80% a la exportación.

Asimismo, al interior del mismo sector se planificó la inversión hasta el año 2020, de 12.000 millones de dólares orientados a los segmentos de exploración, explotación y desarrollo, refinerías, transporte y comercialización, industrialización y almacenaje de hidrocarburos. Complementariamente, en el marco del Plan Bicentenario, se tiene garantizada una inversión de 10.000 millones de dólares hasta la gestión 2025. En este marco, una inversión importante será la de la planta de petroquímica en Tarija, que costará alrededor de 2.000 millones de dólares.

Todas estas inversiones contrastan con las efectuadas en gobiernos anteriores, en los que se invirtió apenas 4.000 millones de dólares, con una participación de la inversión extranjera cercana a 90%.

En efecto, antes que el actual gobierno asuma sus funciones, la explotación del gas natural estaba en manos de empresas transnacionales, lo cual fue revertido con la nacionalización en 2006. En ese momento, Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.) era una de las empresas propietarias, acordándose con el Gobierno de Brasil que dicha empresa no podía tener la propiedad de los hidrocarburos, pero que sí era bienvenida para ser socia del Estado o para la prestación de servicios. Recordemos que era un compromiso electoral que los recursos naturales no podían estar en manos de las empresas extranjeras.

A su vez, en lo concerniente al sector de electricidad, en 2007 la demanda interna alcanzaba a cerca de 700 MW; actualmente, con datos a septiembre-octubre de 2016 se estima que ésta aumentó hasta 1.400 MW. En gran medida, dicho incremento fue ocasionado por los avances en electrificación rural, cuya cobertura alcanza actualmente a cerca del 90% de las poblaciones rurales.

El nuevo reto en este sector, es convertir a Bolivia en el centro energético de Sudamérica, tomando en cuenta la demanda insatisfecha en economías vecinas y las ventajas comparativas que exhibe el país. En este sentido, en el Departamento de Potosí se proyectaron plantas termoeléctricas, hidroeléctricas, eólicas, solares, y geotérmicas que demandarán una inversión inicial de cerca de 4.560 millones de dólares hasta el año 2020, tendientes a la generación de 2.580 MW, seguidas por mayores proyectos, con una inversión de 29.000 millones de dólares hasta 2025 y que posibilitarán la generación de 12.000 MW. A la fecha se procedió a la adquisición de tecnología de ciclos combinados para las termoeléctricas de Warnes en Santa Cruz, Entre Ríos en Cochabamba y Yacuiba en Tarija.

Con relación a las plantas hidroeléctricas en proceso de construcción, puede mencionarse a la Planta de San José en Cochabamba, con una inversión de 240 millones de dólares y que comenzará a operar el próximo año con la generación de 120 MW. También está garantizada la instalación de la planta hidroeléctrica Ivirizu en Cochabamba, cuya capacidad de generación estará alrededor de 300 MW. A ello se suman las plantas hidroeléctricas de Corani, Santa Isabel, del Sur e Icona.

Asimismo, en Santa Cruz la planta hidroeléctrica de Rositas cuenta con financiamiento y generará 600 MW. La planta hidroeléctrica más grande de Bolivia será la de El Bala en el Departamento de La Paz, proyecto actualmente en proceso de discusión, que generaría más de 3.000 MW y cuya inversión alcanzaría a alrededor de 6.000 millones de dólares.

III. Consideraciones finales

Ciertamente, la liberación económica permitió impulsar las inversiones efectuadas en el país en los últimos años. En la década de los ochenta la deuda externa representaba entre 85% y 90% del Producto Interno Bruto (PIB); actualmente sólo representa alrededor del 20% del PIB. Ambos escenarios difieren sustancialmente, y en las actuales condiciones, Bolivia puede acceder con mayor facilidad a créditos externos e incluso algunos organismos y grupos de empresarios exteriorizaron su predisposición a financiar grandes proyectos.

Un aspecto importante a remarcar es que la inversión privada en Bolivia está garantizada por la Constitución Política del Estado. En Bolivia, existe un respeto pleno a todas las formas de propiedad, a la propiedad del Estado, a la propiedad privada, a la inversión extranjera y, sobre todo, a la propiedad comunal.

Finalmente, en el marco de la discusión de estas importantes temáticas, la organización del Segundo Congreso de la APEL es un trabajo por el que, sin duda, corresponde felicitar al BCB, a la Universidad Católica Boliviana y otras instituciones. Es necesaria la continuidad del debate sobre la liberación de cualquier imposición extranjera, con miras a la liberación de toda América Latina.



Ayacucho esquina Mercado
Teléfono: (591-2) 2409090
Fax: (591-2) 2661590
Línea gratuita: 800 10 2023
www.bcb.gob.bo
bancocentraldebolivia@bcb.gob.bo
La Paz - Bolivia