

ENRIQUE ARCEO*

EL FRACASO DE LA REESTRUCTURACIÓN NEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA

ESTRATEGIAS DE LOS SECTORES DOMINANTES Y ALTERNATIVAS POPULARES**

AMÉRICA LATINA ESTÁ PROCESANDO políticamente, en forma compleja y a menudo contradictoria, el fracaso de treinta años de reformas neoliberales. El ascenso de Lula en Brasil, de Kirchner en Argentina, de Chávez en Venezuela, de Evo Morales en Bolivia, de Tabaré Vázquez en Uruguay, el tono de la campaña electoral en Chile, Perú y México son las expresiones más notorias de un creciente rechazo de las consecuencias de las políticas neoliberales, que, no obstante, siguen consiguiendo victorias estratégicas significativas, como la suscripción o negociación, pese al fracaso de las negociaciones relativas al ALCA, de numerosos tratados de libre comercio.

La crisis de estas políticas tiene lugar en condiciones nacionales marcadamente distintas y se ha traducido en experiencias gubernamentales de diferentes características, algunas de ellas decepcionan-

* Investigador del Área de Economía y Tecnología de FLACSO (sede Argentina) e integrante del Comité Editorial de la revista *Realidad Económica*.

** Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto “Deuda externa e integración económica internacional de la Argentina, 1990-2004 (PICT 14072)” de FLACSO (sede Argentina) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (SECYT). El autor agradece los comentarios de Eduardo Basualdo, Martín Schorr y Agustín Filippo. Las opiniones vertidas en el artículo son responsabilidad exclusiva del autor.

tes de las expectativas despertadas en amplios sectores de la población. Los trabajos incluidos en esta publicación examinan distintas experiencias a partir del análisis de los sectores dominantes y de las estrategias de sus distintas fracciones, pero incursionan también, inevitablemente, en el accionar de los movimientos populares y de las estructuras políticas en que encuentran alguna forma de expresión. Las estrategias de los sectores dominantes no pueden comprenderse sino en el marco de las relaciones de fuerzas que mantienen con los sectores populares.

El presente artículo analiza algunos de los rasgos que diferencian la experiencia de América Latina bajo el neoliberalismo de la vivida por otras regiones periféricas, en especial el Este de Asia, y que explican la profundidad del impacto negativo de aquel en la región y las complejas condiciones que enfrenta la afirmación de una estrategia de desarrollo diferente. Dichas condiciones son examinadas utilizando, entre otros, los materiales aportados en los distintos artículos que integran la publicación.

Referirse a América Latina en su conjunto presenta, debido a su heterogeneidad, el riesgo de generalizaciones poco acordes con las características y la situación de algunos países.

Existen sin embargo, en mayor o menor medida, elementos comunes que tornan pertinente asumir este riesgo. Cabe mencionar entre ellos su inserción en la economía mundial como proveedora de productos primarios para el centro en condiciones, en general, de una muy acentuada concentración de la propiedad de los recursos naturales; las modalidades que asumió, luego de la crisis de la década del treinta del siglo pasado, su proceso de industrialización; las formas radicales que adoptó en la mayoría de los países la implementación de las políticas neoliberales, sobre todo en materia de privatización de las empresas públicas y de apertura de la economía; el agudo proceso de extranjerización de su estructura productiva y la muy fuerte incidencia de la deuda externa. Pero sobre todo, lo que hace pertinente a América Latina como objeto de análisis es la interacción entre sus procesos políticos e ideológicos, resultado de una experiencia histórica y cultural común que tiene como componente significativo una similar situación de dependencia (y a menudo de confrontación) respecto a la potencia hegemónica y sus políticas para la región.

En la primera parte del artículo realizamos una sucinta referencia a las transformaciones sobrevenidas en la economía mundial a partir de los años setenta. Luego pasamos a analizar la explicación neoliberal de las diferencias en el crecimiento de las distintas regiones periféricas. Para ello se ha tomado como base un trabajo colectivo reciente cuya edición estuvo a cargo de R. M. Auty (2004). Esta explicación es relevante por varios motivos. Procura avanzar en relación

a los típicos trabajos del Banco Mundial que establecen una relación directa entre crecimiento y apertura económica y que han sido objeto de muy serias críticas metodológicas (Rodríguez y Rodrik, 1999); acepta que la industrialización genera economías externas e internas a las empresas, posibilitando una mayor tasa de crecimiento en el largo plazo; asigna un papel central en el crecimiento a la provisión por el Estado de bienes públicos. En este sentido se asienta en una visión más compleja que la frecuentemente sustentada en la región por los sectores más ligados a las exportaciones primarias, y próxima, sobre todo en cuanto a las políticas recomendadas, a las propuestas estratégicas del capital transnacional y el gran capital latinoamericano. Resulta por lo tanto particularmente útil partir de ella para entender las debilidades del diagnóstico en que se basan las políticas neoliberales y los límites que enfrentan las estrategias preconizadas por los sectores dominantes en la región. Luego de este análisis se examinan las inconsistencias de tal interpretación. Posteriormente, se realiza un análisis alternativo de los factores determinantes del crecimiento desigual de Asia del Este y América Latina en los últimos cuarenta años, donde se resalta la importancia de los actores sociales dominantes y de las relaciones de fuerza existentes entre ellos en cuanto a las características de las respuestas dadas a las transformaciones en la economía mundial. Finalmente, a partir de ese diagnóstico, consideramos los límites que presentan los intentos de mejorar las condiciones sociales dentro de los márgenes fijados por la estrategia de crecimiento de los sectores dominantes y algunos de los requisitos para una reversión de los impactos negativos que han ejercido las políticas neoliberales sobre el crecimiento de la región y las condiciones de existencia de la mayoría de su población.

LAS TRANSFORMACIONES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL Y SU IMPACTO EN LA PERIFERIA

Las políticas neoliberales han impulsado una nueva fase de desarrollo de la economía mundial caracterizada por una internacionalización de las finanzas y de los procesos productivos cuyas víctimas han sido los trabajadores y las políticas de desarrollo de los países periféricos.

En un contexto signado ahora, en términos generales, por la existencia de tasas de cambio flexibles y libertad de movimientos del capital, la facultad de los estados de fijar la tasa de interés se ha visto limitada por la necesidad de no apartarse en demasía de la tasa de interés de la potencia hegemónica, a fin de morigerar las variaciones de la tasa de cambio. Además, la amenaza de una huida masiva de capitales limita no sólo la política monetaria; también condiciona la política fiscal, dado el riesgo de que, en caso de ser considerada

inamistosa por los capitales, estos se retiren generando la contracción del nivel de actividad y la caída del empleo¹. El debilitamiento de estos instrumentos, junto con el cambio de relación de fuerzas a favor del capital, determina el abandono del pleno empleo como objetivo de la política monetaria y fiscal. La presión impositiva sobre las ganancias tiende a disminuir. El gasto público se orienta en mayor medida a promover la inversión, produciéndose la paulatina erosión del Estado de bienestar en el centro y de las políticas sociales de la periferia, a la vez que gran parte del patrimonio público es privatizado, transformando en mercancías bienes como la salud, la educación y los retiros de los trabajadores, que habían tendido a devenir en derechos como resultado de las anteriores luchas sociales (Harvey, 2003: 137-182).

La liberalización de los movimientos internacionales del capital es parte de un proceso más amplio de desregulación de los sistemas bancarios y de los mercados financieros impulsado por las políticas neoliberales, y tiene dos consecuencias. Por una parte genera una tendencia a la desintermediación de las finanzas: las empresas obtienen fondos, en mayor medida a través de la emisión de títulos y no de préstamos bancarios (Plihon, 2003). Por otra parte, los inversores institucionales pasan a reclamar, en tanto accionistas, elevadas retribuciones bajo la forma de valorización de las acciones y del pago de dividendos y, a fin de lograrlo, asocian a los directivos de las empresas a estas ganancias mediante, entre otros medios, su retribución en opciones para la compra futura de acciones a un precio determinado.

Esto implica una transformación en el gobierno de las grandes corporaciones que se traduce en una nueva supremacía de la propiedad del capital (del capital de préstamo y del capital accionario) sobre el capital en funciones productivas (Duménil y Lévy, 2005). Este debe incrementar sus tenencias de activos financieros, dada la alta rentabilidad de estos, y transferir una parte creciente de los beneficios bajo la forma de intereses y dividendos, lo cual limita la inversión y acentúa las presiones sobre los gastos salariales. Los trabajadores empleados por la empresa pasan a ser un stock que, al igual que el de mercancías y el de materiales en proceso, debe ser limitado al mínimo y cuidadosamente ajustado, en cada momento, a las exigencias de la producción. Ello implica una radical precarización de la relación laboral.

1 Estas restricciones afectan sin embargo en distinta medida a los diversos estados. EE.UU., en virtud de su posición hegemónica en el mercado mundial, las dimensiones y características de su mercado financiero y su posición como emisor de la principal moneda de reserva, se encuentra mucho más sometido a ellas que los restantes países centrales, y al igual que estos últimos, de manera cualitativamente distinta que los países periféricos (Namur y Truel, 2005).

Estas transformaciones están íntimamente entrelazadas con la internacionalización de los procesos productivos por parte de las grandes empresas. La caída de la tasa de ganancia, que se encuentra en el origen de la crisis del modo de acumulación imperante hasta los años setenta y de su cuadro institucional (Duménil y Lévy, 2000), impulsa a estas a deslocalizar hacia la periferia sus actividades más trabajo-intensivas a fin de reducir sus costos. Ello es posible por la disminución en los precios del transporte, de las comunicaciones y del procesamiento de datos, que permiten a la casa matriz o a la sede regional coordinar y controlar un proceso global de producción cuyos fragmentos se encuentran esparcidos en muy disímiles ubicaciones geográficas.

La condición de posibilidad para el efectivo ejercicio de esta nueva capacidad del capital transnacional para desarrollar de manera directa, o a través de contratos y subcontratos, las distintas fases de un proceso productivo fragmentado espacialmente, es la apertura comercial y financiera de la totalidad de los países. Esto exige la constitución de organismos que, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), regulen el funcionamiento de un mercado mundial único, impulsen la integración a este de la totalidad de los países y aseguren el libre acceso por el capital al conjunto de las actividades, garantizando la no interferencia de los estados en su accionar y un adecuado respeto de los derechos derivados de la propiedad intelectual.

La liberalización financiera y la comercial devienen de esta manera dos aspectos de un mismo proceso que tiende a eliminar al conjunto de políticas puestas en marcha en la periferia para acelerar su desarrollo con creciente autonomía y desencadena una fuerte lucha competitiva en el nivel mundial. Esta competencia acrecentada acelera notoriamente el proceso de concentración y centralización del capital y debilita radicalmente la posición relativa de las fracciones meramente nacionales de este, así como la capacidad de negociación de los trabajadores, cuyos salarios tienden a estancarse en el centro² y a disminuir en la mayor parte de los países de la periferia.

Los efectos de este proceso de reestructuración de las relaciones capitalistas de producción han sido una desaceleración de la tasa de crecimiento a nivel mundial y un notorio aumento de la desigualdad dentro de los países y entre los países. La periferia en su conjunto ha crecido más que el centro en términos de producto a paridad de poder

² A los fines de la elaboración de los datos que sirven de sustento al texto, en la totalidad del trabajo se considera centro a: EE.UU., Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelanda, la Europa de los 15, Islandia, Noruega y Suiza.

de compra³, pero en términos de ingreso per cápita a paridad de poder de compra, si se excluye de ella a China e India, la brecha respecto al centro se ha profundizado (World Bank, 2005: 63).

La evolución de la periferia se caracteriza, a su vez, por dos rasgos. En primer lugar, la transformación en la estructura de sus exportaciones como consecuencia de la nueva división internacional del trabajo generada por la internacionalización de los procesos productivos. Las exportaciones de manufacturas sólo representaban, en 1960, el 7% del total de sus exportaciones; este porcentaje se eleva al 20% en 1980 y ronda en la actualidad el 70%. Esta transformación tiene lugar, en buena medida, como consecuencia de la inserción en redes donde el aporte de la periferia al valor agregado final de los productos es frecuentemente reducido. Ello, no obstante la evolución de sus saldos comerciales, denota también un cambio importante en la estructura de sus exportaciones de productos manufacturados (Cuadro 1)⁴, aun cuando los datos referidos al total de la periferia enmascaran muy fuertes diferencias regionales (Cuadro 2). La periferia sigue teniendo ventajas comparativas reveladas en productos primarios y de baja tecnología, en especial textiles, vestimenta y calzado, pero a ellos se han agregado, en el período 1994-2003, los productos de alta tecnología eléctrica y electrónica, y han disminuido fuertemente sus desventajas comparativas en los productos de tecnología intermedia, excepto los resultantes de procesos (plásticos, fertilizantes, tubos y perfiles de hierro y acero, colorantes, hilados textiles, etcétera). Esto no significa, sin embargo, que han desaparecido los rasgos estructurales que la diferencian del centro; en muchos aspectos, se han acentuado (Arceo, 2006).

3 El aumento de la participación de la periferia en el producto mundial es sin embargo sustancialmente menor si la participación se evalúa a dólares corrientes y no a paridad de poder de compra en dólares constantes, lo cual denota una creciente importancia del intercambio desigual entre centro y periferia (Arceo, 2004).

4 Los datos sobre comercio internacional provienen de la base FLACSO-Banco Ciudad de Buenos Aires, que contiene, para el período 1993-2003, los datos de exportaciones e importaciones de 103 países que representan más del 90% del comercio mundial. Las cifras han sido extraídas de la UN Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade, disponible en <<http://unstats.un.org/unsd/comtrade/>>). Las mercancías han sido clasificadas según su origen y destino productivo y su complejidad tecnológica.

CUADRO 1

SALDO COMERCIAL DE LA PERIFERIA EN PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE CADA TIPO DE PRODUCTO - MERCANCÍAS CLASIFICADAS SEGÚN COMPLEJIDAD TECNOLÓGICA (1994 Y 2003)

Mercancías clasificadas según tipo de tecnología	Participación de la periferia en las exportaciones mundiales menos participación en las importaciones mundiales	
	1994	2003
Alta tecnología: eléctrica y electrónica	-2,25	9,25
Alta tecnología (otros)	-22,45	-13,82
Baja tecnología: textiles, vestimenta y calzado	33,69	38,97
Baja tecnología (otros)	3,57	11,80
Tecnología intermedia: automotor	-9,38	-0,39
Tecnología intermedia: procesos	-15,49	-14,13
Tecnología intermedia: ingeniería	-18,74	-7,38
Productos primarios	22,84	24,44
Manufacturas básicas de recursos agropecuarios y forestales	-1,99	1,53
Manufacturas básicas de otras fuentes primarias	-0,20	3,59
No clasificadas tecnológicamente	-12,75	4,62
Total general	-1,23	5,33

Fuente: elaborado sobre la información del proyecto "Deuda externa e integración económica internacional de la Argentina, 1990-2004 (PICT 14072)" de FLACSO (sede Argentina) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (SECYT), datos referentes a 103 países.

La segunda característica es la extrema concentración geográfica del crecimiento. La participación del total de la periferia en el PBI mundial, medida a dólares constantes y paridad de poder de compra, sube entre 1975 y 2004 14 puntos (48%)⁵, pero Asia y Oceanía periférica aumentan 16,8 puntos (141%), de los cuales 13,8 corresponden a China y el resto de Asia del Este, incluidos los Tigres⁶, y 2,5 puntos a India. Por

5 Los datos referidos al PBI mundial provienen de una base confeccionada con los datos referentes a la totalidad de los países (105) para los que se cuentan estimaciones del producto a paridad de poder de compra a partir de 1975 conforme a los World Development Indicators elaborados por el Banco Mundial.

6 En este caso, reducidos a Corea, Singapur y Hong Kong, puesto que no se dispone de datos de Taiwán provenientes de la misma fuente.

su parte, las caídas más importantes son las de África Subsahariana (32%), la de los nuevos diez integrantes de la UE (30,5%), que no han logrado aún superar el derrumbe de 1990 pero tienden a revertirlo, América Andina y MERCOSUR (23,5%), América Central (22,9%) y el Caribe (20%). La participación de México desciende el 7%.

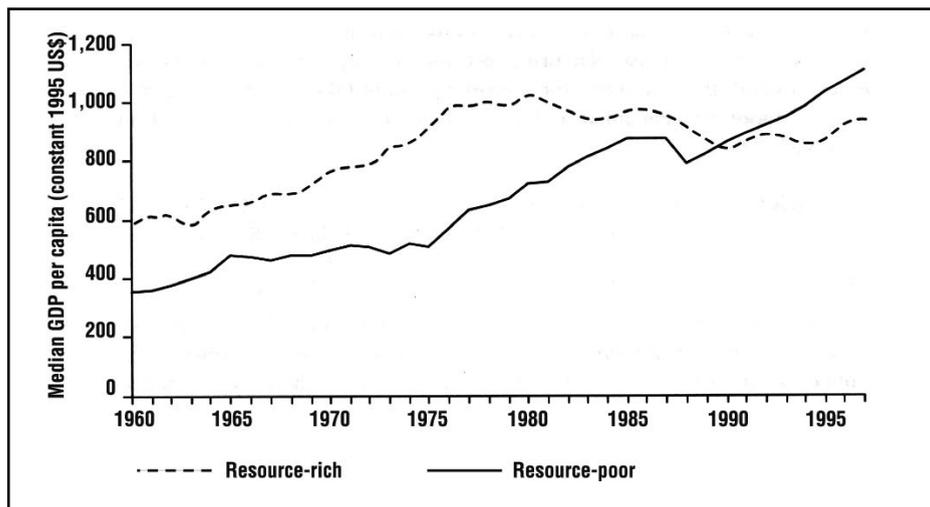
Este crecimiento polarizado explica el hecho de que, si bien las políticas neoliberales han tenido un impacto fuertemente negativo en todo el mundo, África sea un continente política, militar y socialmente convulsionado y América Latina la región donde se esboza un más amplio rechazo de masas a esas políticas.

LA EXPLICACIÓN NEOLIBERAL DEL CRECIMIENTO DESIGUAL EN LA PERIFERIA

El pensamiento económico dominante relaciona la diferencia en las tasas de crecimiento regionales con la disponibilidad de recursos naturales (Gráfico 1).

GRÁFICO 1

MEDIANA DEL PBI PER CÁPITA (DÓLARES CONSTANTES DE 1995)
DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO RICOS Y POBRES EN RECURSOS



Fuente: Auty (2004: 5).

Los países con pocos recursos naturales estarían insertos –se sostiene–, si las políticas económicas no son desacertadas, en un círculo virtuoso que tiene su expresión más clara en el Este de Asia. Estos países comienzan su proceso de industrialización a un nivel de ingreso per cápita menor que los países ricos en recursos naturales, y este queda luego sujeto,

bajo el impulso de un Estado desarrollista⁷, a las exigencias que plantea la competencia. El pequeño tamaño relativo del sector que explota recursos naturales no puede servir de sostén a una extensa burocracia y una industria infantil con un lento proceso de maduración. Tampoco puede hacerlo el emergente sector manufacturero competitivo; la renta captada por este es menor que en los países con elevados recursos naturales, razón por la cual no puede afrontar los elevados costos de una industria infantil protegida ni de elevadas exacciones fiscales (Auty y Gelb, 2004: 19).

En el caso de Corea, país tomado como referencia, la implementación de esta política en 1963 da lugar –se afirma– a una rápida expansión de las exportaciones manufactureras trabajo-intensivas que impulsa el crecimiento de la inversión local y, cuando la demanda interna supera ciertas dimensiones mínimas, a la creación de ciertas industrias pesadas.

Paralelamente, el excedente de mano de obra rural es absorbido, lo cual presiona hacia un aumento de los salarios que debe ser compensado elevando el grado de calificación de la mano de obra e incrementando el peso relativo de la industria química y pesada. La inversión, apoyada en un rápido incremento del ahorro doméstico, crece hasta alcanzar, y luego superar, el 25% del PBI, y la industria pesada y química, que es altamente competitiva en el mercado mundial, deviene dominante en el marco de una creciente liberalización.

El círculo virtuoso de crecimiento en este tipo de países está acompañado –se concluye– por un círculo también virtuoso en lo social. La rápida absorción del excedente de población rural elimina la presión de los subocupados sobre los salarios y la elevación de la capacitación de la mano de obra reduce el salario relativo del trabajo calificado, a la par que se desarrollan presiones hacia la conformación de una democracia que tiende a ser consensual más que polarizada, lo cual reduce los riesgos de captura del gobierno por un sector o fracción.

En los países con abundantes recursos naturales la industrialización comienza, en cambio, a niveles de ingreso per cápita y de salarios más elevados, lo que plantea a los gobiernos problemas complejos en términos de coordinación de la infraestructura y capacitación de la mano de obra. Además –se afirma– pueden requerirse rebajas en los

7 Según Leftwicht (1995), citado por Auty, este tiene seis rasgos clave: 1) una elite que impone el desarrollo en: 2) una sociedad civil débil y subordinada, lo cual le confiere: 3) autonomía relativa, que es desplegada por: 4) una burocracia poderosa, competente y asilada que realiza una: 5) efectiva gestión de los intereses privados, mientras: 6) la legitimidad política es conferida, primero por la represión, y luego por el desempeño. Estos rasgos están basados en siete países: Corea, Taiwán, China, Indonesia, Malasia, Tailandia y Botswana.

salarios reales a medida que disminuye la importancia relativa de los recursos naturales; estas son fuertemente resistidas, especialmente en el marco de los débiles estados faccionales que caracterizan a estos países (Auty, 2004: 6-11).

La política económica tiende, en ese contexto, a incrementar el ámbito de actuación de los políticos y lleva, salvo en los países petroleros con muy altas rentas, a un cierre de la economía, que en algunos casos es una respuesta a las consecuencias de la *enfermedad holandesa*⁸, resultante de un boom en el precio de los productos primarios y que se traduce en: crecimiento del sector no transable y de sus precios; valorización del tipo de cambio; contracción de las exportaciones no primarias y de la industria manufacturera; deterioro de la rentabilidad del capital y del proceso de acumulación. La mayoría de las veces, sin embargo, aunque influenciado por los efectos de la enfermedad holandesa, el cierre de la economía –se sostiene– es consecuencia de la decisión política de forzar el proceso de industrialización.

Este tipo de industrialización, orientada a la protección de las industrias infantiles, tiene –según los ideólogos neoliberales– tres tipos de efectos negativos. En primer lugar distribuye rentas en forma discrecional y poco transparente, de manera que genera fácilmente un sistema corrupto que distorsiona la economía en forma acumulativa. En segundo término esta industria es capital-intensiva, por lo que produce pocos empleos y presiona para que el gobierno genere empleos no productivos a fin de reducir la presión social. Esto intensifica el debilitamiento de la disciplina de mercado, que se extiende incluso al sector no protegido. En tercer lugar es una industria de muy lenta maduración dada la ausencia de presiones competitivas, y demanda crecientemente transferencias y divisas del sector primario, afectando su competitividad.

8 Los efectos de esta enfermedad han sido analizados, en un marco neoclásico, por M. Corden y J. P. Neary (Corden y Neary, 1982) con un modelo de tres sectores: uno basado en recursos naturales, otro integrado por los restantes productos transables y uno no transable. La elevación de los ingresos del sector exportador –señalan los autores– aumenta la demanda, pero los productos transables no pueden variar su precio, razón por la cual la mayor demanda se traduce en un aumento de las importaciones. El sector no transable responde en cambio a la mayor demanda incrementando sus precios. La moneda se revalúa reduciendo el precio local de las exportaciones y las importaciones y el cambio de rentabilidades relativas determina una transferencia de recursos del sector transable al no transable, un aumento de las importaciones y una reducción de las exportaciones. Esto determina, si el sector no transable es relativamente trabajo-intensivo, una elevación de los salarios y una disminución en la rentabilidad del capital que afecta la acumulación. Adicionalmente, si el boom de los recursos naturales contrae al sector manufacturero y este tiene rendimientos crecientes a escala, o su expansión genera economías externas a la empresa pero internas al sector, la economía con recursos naturales abundantes experimenta un crecimiento de largo plazo más lento.

En el marco de esta política económica, las rentas son transferidas desde un sector primario potencialmente eficiente (cuya participación en el PBI va disminuyendo a medida que cambia la estructura económica), a un floreciente sector no transable que incluye industrias infantiles de lenta maduración y un sector de empleo público no productivo. Cuando las demandas de transferencias y de divisas del sector no transable superan la capacidad de aporte del sector primario, los déficits externos y fiscales devienen recurrentes y el crecimiento económico se hace errático y lento (Auty y Gelb, 2004:141).

La economía –se señala– queda, como consecuencia de este proceso, entrampada en la dependencia de los bienes primarios. A su vez tiene lugar un círculo vicioso en lo social. La desigualdad en el ingreso se acentúa, puesto que la incapacidad del mercado laboral para absorber el excedente rural de mano de obra deteriora el ingreso de los más pobres, mientras que la aristocracia obrera sindicalizada impulsa el incremento de los salarios de los relativamente pocos trabajadores del sector capital-intensivo. La protesta política en torno a la corriente de rentas sesga la distribución del ingreso y la riqueza a favor de una minoría políticamente poderosa y la desaceleración del crecimiento económico exagera las tensiones sociales, minando la capacidad de la sociedad para enfrentar las crisis, incluso cuando la severidad de las dificultades económicas aumenta.

Por último, la superación del colapso, que puede requerir varias décadas, exige –se afirma– un período de salarios reales declinantes, lo que despierta una fuerte oposición y determina, frecuentemente, que se posterguen las reformas. Con el agravante de que, en una situación donde hay muchas distorsiones, la realización de reformas aisladas puede reducir el bienestar. Se requiere, además de políticas susceptibles de neutralizar los efectos de los booms, dismantelar el aparato de intervención del Estado y establecer las condiciones para que sea la disciplina del mercado, sin distorsiones ni limitaciones, la que oriente la asignación de los recursos

LAS INCONSISTENCIAS DEL ANÁLISIS NEOLIBERAL

El análisis neoliberal de las causas del desarrollo desigual en la periferia presenta múltiples inconsistencias. La más evidente es que a lo largo del siglo XIX y gran parte del XX fueron países ricos en recursos naturales, como Estados Unidos, Canadá y Australia, los que experimentaron las más altas tasas de crecimiento. Esto es entonces explicado mediante la teoría del bien primario exportable (Ros, 2000: 246), desarrollada fundamentalmente por el canadiense H. A. Innis (Innis, 1940) y aplicada también por el estructuralismo latinoamericano (Sunkel y Paz, 1970; Geller, 1975).

La estructura económica y social de los países periféricos en su etapa de crecimiento basado en la exportación de bienes primarios depende básicamente –conforme esta teoría– de los eslabonamientos que generan los distintos tipos de producciones y de los encadenamientos que se establecen entre estas. En los países de clima templado, grupo al que pertenecen EE.UU., Canadá y Australia, la producción agraria requirió una gran variedad de insumos y la incorporación masiva de inmigrantes capacitados, cuya atracción exigió condiciones de asentamientos particularmente favorables. Este hecho, aunado a la variedad de sus recursos naturales, determinó que experimentaran una acelerada expansión de su mercado interno y una muy rápida diversificación de su economía, lo que no ocurrió en otros tipos de países ricos en recursos naturales.

La teoría del bien primario exportable no explica, sin embargo, casos como el de Argentina, con una trayectoria muy distinta a la de los países exportadores de productos agrarios de clima templado más exitosos y que pone de manifiesto la importancia decisiva de las características del bloque de clases dominante en cada país, que no son un resultado mecánico del tipo de producción, sino consecuencia de la forma en que se salda la lucha de clases. Esas características determinan, en estos países, que el proceso de ocupación del territorio tenga lugar con protección aduanera y libre acceso a la tierra, con la consiguiente constitución de una amplia capa de unidades familiares propietarias del suelo cuya demanda potencia el crecimiento de la industria a medida que se desplaza la frontera, o en condiciones de librecambio y de monopolio de la tierra por una clase que asienta su riqueza en las exportaciones primarias para el mercado mundial. Es decir, suponen la constitución, en un caso, de un ciclo nacional del capital cuyo eje es el capital industrial y, en el otro, una integración subordinada al ciclo del capital industrial de los países centrales, lo cual influye decisivamente en la capacidad de crecimiento en el largo plazo (Arceo, 2003).

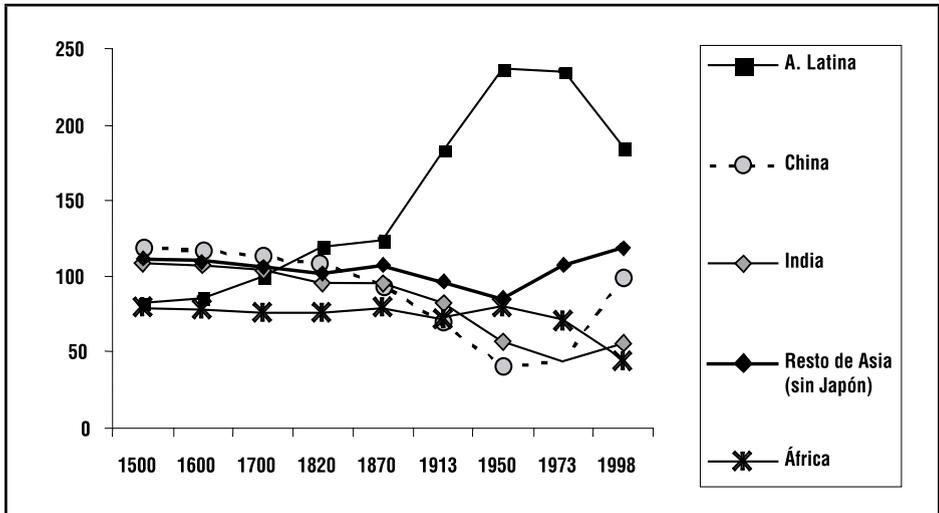
La incapacidad de la teoría del bien primario exportable para rendir cuenta de las diferentes trayectorias de países con dotaciones de recursos similares pone, de por sí, en tela de juicio la relación postulada entre dotación de recursos y crecimiento, y entre este y el sometimiento a la disciplina de mercado. Los países exitosos de clima templado fueron aquellos que distorsionaron la acción del mercado mundial mediante el empleo de políticas deliberadas de industrialización y pusieron freno a las tendencias *espontáneas* al acaparamiento de la tierra por parte de los detentadores de capital dinero.

Existe sin embargo un hecho aún más importante en cuanto a la invalidación del planteo neoliberal. Los países periféricos con abundantes recursos naturales, que pueden asimilarse, en grueso, a los paí-

ses latinoamericanos y africanos⁹ tienen, desde el siglo XVI hasta los años setenta del siglo XX, un desempeño mejor que los pobres en recursos¹⁰, lo cual torna difícilmente sostenible la teoría avanzada para explicar el desarrollo desigual de la periferia (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

PRODUCTO PER CÁPITA REAL DE LAS ÁREAS PERIFÉRICAS EXPRESADO COMO % DEL PROMEDIO SIMPLE DEL INGRESO PER CÁPITA DE LA PERIFERIA (1500-1998)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Maddison (2001).

9 La diferenciación entre países ricos y pobres en recursos se efectúa en función de la tierra cultivable disponible por habitante. Conforme este criterio, en América Latina sólo Colombia, El Salvador y Haití serían países pobres en recursos. En África, las excepciones son Kenia, Mauritania, Somalia y Tanzania. En Asia, donde predominan los países pobres en recursos, la excepción más importante la constituyen India y Tailandia. Por su importancia, los datos referentes a la India son presentados por separado, pudiéndose verificar que su evolución no es distinta, hasta 1973, de China, país pobre en recursos. Por lo tanto África y América Latina pueden asimilarse a las regiones ricas en recursos, quedando la India como un caso especial que sigue una evolución similar a la de los países pobres en recursos y que llama de por sí a la reflexión sobre la pertinencia del enfoque dominante.

10 Los datos para el período 1960-1998 coinciden con los utilizados en el Gráfico 1 extraído de Auty, pese a que en este el ingreso per cápita de los países pobres en recursos supera al de los ricos, lo cual no ocurre con los datos de Maddison. Ello se debe, por una parte, a que África y América Latina se presentan separadas. El ingreso per cápita de ambas regiones consideradas en conjunto cae sustancialmente; por otra parte, los datos de Maddison son ingresos per cápita promedio de las regiones, en tanto que los de Auty se refieren a la mediana de los ingresos per cápita de los países que las integran.

Para defender la hipótesis, se recurre entonces a la existencia de dos trayectorias diferentes. La mayoría de los países ricos en recursos experimentan –se afirma– un rápido incremento en el ingreso que luego se hace más lento; en los países pobres en recursos el ingreso permanece estancado durante un largo período y luego despegar a una tasa muy rápida (Auty, 2004: 4)¹¹. La caída en el crecimiento de los países ricos en recursos se habría concretado en la década del setenta, en un contexto de rápido crecimiento de los países pobres en recursos y como resultado de la excesiva intervención estatal derivada de las políticas de industrialización forzada y en la creciente ruptura de la disciplina de mercado originada en la apropiación y distribución de la renta por parte de estados que operan al servicio de los intereses de reducidos sectores sociales o políticos (estado facciosos). La hipótesis pretende ser validada, de esta manera, por lo ocurrido en los últimos cuarenta años de un período de cinco siglos; lo cual es, por lo menos, sorprendente.

Estas evidentes incongruencias no excluyen que algunas observaciones de la postura neoliberal sean correctas. Una rica dotación en recursos naturales tiende, efectivamente, en condiciones de libre comercio, a postergar el proceso de industrialización¹²; una elevada concentración de renta en un sector, en múltiples casos bajo control externo y con escaso eslabonamiento con el resto de la economía, constituye un poderoso estímulo para que el Estado procure incorporar esa renta al proceso de acumulación y ello suele dar lugar a políticas clientelares. La enfermedad holandesa disloca reiteradamente, en ausencia de políticas destinadas a evitarla, las estructuras industriales preexistentes y reprimariza las exportaciones (Lacabana, 2006).

Cabe subrayar sin embargo, en relación a esto último, que en la experiencia latinoamericana reciente los efectos atribuidos a la enfermedad holandesa son frecuentemente resultado de políticas destinadas a controlar la inflación mediante la fijación del tipo de cambio, con una subsecuente sobrevalorización de la moneda local que es aceptada complacientemente por quienes apoyan las políticas neoliberales. La sobrevaluación permite atraer, al elevar sus ganancias en divisas, al capital extranjero y coadyuva a eliminar a los sectores industriales *ineficientes*, lo cual es estimulado, simultáneamente, por una abrupta eliminación de la protección aduanera y un rápido endeudamiento destinado a financiar el creciente desequilibrio comercial y la fuga de capitales.

11 Otra variante de esta formulación es que la abundancia de recursos naturales tiene un efecto permanente y positivo sobre el nivel de ingreso y un efecto negativo sobre la tasa de crecimiento (Bravo-Ortega y de Gregorio, 2005).

12 Esto es totalmente congruente con la lógica de las ventajas comparativas, reiteradamente esgrimida por el pensamiento dominante para criticar cualquier política deliberada de industrialización.

Por otra parte, la existencia de problemas para el desarrollo que son específicos de los países con abundantes recursos naturales no significa que los países periféricos con escasos recursos no enfrenten obstáculos distintos pero al menos igualmente significativos. Buena parte de la teoría del desarrollo, desde Rosenstein-Rodan (Rosenstein-Rodan, 1943) a Myrdal (Myrdal, 1957) está orientada al análisis de las condiciones requeridas para romper con el círculo vicioso de la pobreza en estas naciones, círculo en el cual muchas de ellas permanecen atrapadas.

La visión dominante está anclada, como señala Charles Gore (Gore, 2002), en un nacionalismo metodológico que le impide comprender el desarrollo desigual en la periferia. Las diferencias en las tasas de crecimiento de los países son imputadas, en última instancia, a distintas políticas económicas (sobre todo en el pasado, ya que muchos de ellos siguen actualmente las políticas recomendadas), que están influenciadas, aunque no determinadas, por la abundancia o no de recursos naturales. El desempeño de cada país es así resultado de factores exclusivamente nacionales¹³.

Esto lleva a ignorar que la estructura económico-social de los distintos países periféricos no es independiente de la modalidad que adoptó su integración en la economía mundial, que ha estado condicionada, entre otros factores, por la existencia o no de los recursos requeridos para su inserción en la división internacional del trabajo impuesta por los países centrales. Esas estructuras implican condiciones económicas y sociales diferenciales para la articulación de los distintos países en una nueva fase de la división internacional del trabajo.

En virtud de ello, la expansión de las relaciones capitalistas de producción en escala mundial está ligada, en cada fase, al rápido crecimiento de ciertas regiones periféricas que quedan integradas en el eje fundamental de la división internacional del trabajo en que se asienta el modo de acumulación dominante y al estancamiento o retroceso de otras. Ello no excluye que las características del bloque de clases dominante en cada país sean decisivas en cuanto a las modalidades concretas que asume ese impacto positivo o negativo.

13 “El rasgo clave que define el nacionalismo metodológico es que aísla y separa la influencia de los factores externos e internos [...] Los desempeños son típicamente ‘explicados’ dividiendo los factores causales en ‘internos’ y ‘externos’ y se atribuye luego lo que ha ocurrido en un país o en un conjunto de países de una región del mundo fundamentalmente a factores internos [...] Las naciones-estados son tomadas como si fuesen individuos racionales con preferencias, capacidades y respuestas a los estímulos y oportunidades de su entorno estratégico. Es un individualismo metodológico proyectado a escala internacional. Esto no sólo ignora los efectos de la estructura de la economía mundial sobre el desempeño del país (lo cual es comparable a asumir individuos ‘abstractos’ en vez de individuos ‘situados’), sino que también minimiza los efectos de todos los ‘factores internos’ excepto la política doméstica” (Gore, 2002: 506-507, traducción del autor).

EL DESARROLLO DESIGUAL Y LAS TRANSFORMACIONES EN LOS EJES DE LA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

EL ESTE DE ASIA Y LA REVERSIÓN DE UN LARGO PROCESO DE REGRESIÓN RELATIVA

La acumulación del capital en el centro ha estado ligada, desde el siglo XVI al XVIII, al saqueo del oro y la plata de América Latina y a una gigantesca hecatombe poblacional como consecuencia de la destrucción de la estructura económica y social en que se asentaban los pueblos originarios y su inserción en la producción minera o de plantaciones y haciendas al servicio del conquistador; a una sangría constante de población africana como consecuencia del tráfico de esclavos y, resultado de este, a un desplazamiento de población desde la costa hacia el centro del continente que acarrió un fuerte retroceso económico y social; y a un tráfico con Asia donde la India y China aparecen como interlocutores comerciales con niveles no muy lejanos de ingreso y, en muchos aspectos, similitud de desarrollo técnico, que proveen productos, como los tejidos de algodón hindúes, que aventajan a los europeos en calidad y precio.

La primera revolución industrial, y en mayor medida aún la segunda, profundizan la diferenciación de la trayectoria de las regiones periféricas. América Latina y, aunque mucho menos, África, asumen la función de proveedoras de materias primas y alimentos para el centro, mientras que su escaso desarrollo industrial limita los efectos destructivos de la competencia de los productos manufacturados del centro. Se genera así un crecimiento complementario de la expansión de las economías centrales, y subordinado al mismo. En Asia, en cambio, y sobre todo en la India y China, la fabricación local de las mercancías ahora producidas por el sistema industrial del centro se presenta como un obstáculo para la penetración de estas en mercados particularmente apetecibles por su magnitud. A diferencia de lo que ocurre en América Latina o África, las relaciones de competencia tienden a predominar sobre las de complementariedad subordinada, con un efecto económico y social devastador amplificado por el control colonial.

El muy rápido crecimiento del Este de Asia a partir de los años sesenta no es sólo el resultado de una estrategia de industrialización impuesta por la escasez de recursos naturales, sino también de la posición estratégica que ocupa durante la Guerra Fría y del impacto que le genera la internacionalización de los procesos productivos por contar con las condiciones necesarias para el establecimiento de nuevas relaciones de complementariedad subordinada.

En el caso de Corea y Taiwán la estrategia de industrialización, que presenta múltiples similitudes con la japonesa¹⁴, poco tiene que ver

14 Esa estrategia de industrialización está inspirada en Kaname Akamatsu (1896-1974), quien en 1936, basándose en la experiencia japonesa, había sostenido que en la industriali-

con la descripción que de ella hace el pensamiento dominante, según la cual el Estado desarrollista se habría limitado a imponer al capital y al trabajo la más estricta disciplina de mercado y a proveer la infraestructura, los servicios educativos y los bienes públicos necesarios para el crecimiento.

A partir de la década del sesenta, el Estado, además de continuar reprimiendo implacablemente cualquier atisbo de resistencia u organización de los trabajadores (aspecto del modelo sin duda implícito en la recomendación que el neoliberalismo hace de él), define, en el marco de planes quinquenales, las actividades a desarrollar, elige las empresas que las tendrán a su cargo y fija estrictas metas de integración local de la producción, otorgando por períodos acotados una significativa protección aduanera, subsidios a la exportación y créditos preferenciales para la inversión, la cual en múltiples casos es realizada por empresas estatales¹⁵. El incumplimiento de los compromisos asumidos por las empresas es severamente sancionado y el control estatal del financiamiento es acompañado de un conjunto de estrictas normas tendientes a aumentar el ahorro, que pasa del 4% y el 9% del PBI en Corea y Taiwán en 1956-60 a más del 30% en las décadas siguientes.

El crédito al consumo fue fuertemente limitado; se prohibió la comercialización interna de ciertos productos considerados de lujo y los impuestos penalizaron enérgicamente el reparto de utilidades (Akyüz y Gore, 1998), sometiéndose a estricto control estatal la compra de tecnología y la autorización de la inversión directa extranjera, que fue poco significativa. Recién a fines de la década del ochenta se moderaron los aspectos más dirigistas de esta política.

Esta política fue posibilitada, en buena medida, por la situación estratégica de ambos países en la Guerra Fría, que les permitió obtener

zación de un país atrasado las importaciones, la producción y las exportaciones de un producto adoptaban, si se las ponía en un mismo eje, la forma de una V invertida característica del vuelo de una bandada de gansos salvajes. La producción doméstica permite sustituir las importaciones, que comienzan a disminuir, mientras que la producción se expande y se traduce por último en crecientes exportaciones que, ante el aumento de la competencia de países más atrasados, presentan finalmente una tasa decreciente de expansión o caen, y con ellas la producción. Pero el proceso que comenzó, por ejemplo, con el tejido de algodón, será repetido con la confección de vestimenta, la maquinaria textil, etc., y luego se reiniciará, de forma igualmente escalonada, en otra actividad, dando lugar a una estructura industrial crecientemente compleja. Esta estrategia –sin duda condicionada por la estrechez y escasa diversificación del mercado interno y la ausencia de exportaciones primarias que pudieran financiar los requerimientos de importaciones derivados de la expansión industrial– supone una activa política industrial por parte del Estado (Akamatsu, 1962).

15 Este conjunto de políticas acarreó en el Sudeste Asiático distorsiones de precios incluso mayores que en otros países periféricos, como Brasil, India, México, Pakistán y Venezuela, hecho que descarta de plano que haya existido una intervención destinada predominantemente a imponer la disciplina de mercado (Akyüz y Gore, 1998: 336).

un elevado monto de ayuda externa hasta los años sesenta y lograr, no sin conflictos, libertad para la fijación de su política económica y un acceso preferencial al mercado norteamericano. Este se vio facilitado, a partir de 1967, por los resultados de la ronda Kennedy del Gatt, donde los esfuerzos norteamericanos para la liberalización comercial determinaron una reducción promedio del 35% en las tarifas aduaneras de los países desarrollados.

La expansión de Malasia, Tailandia, Indonesia y las restantes economías del Este asiático está ligada en mucho mayor medida al desarrollo de las inversiones de las grandes empresas japonesas, que ya habían jugado un papel importante en la transmisión de tecnología a Corea y Taiwán a través de la venta de licencias y asociaciones permanentes o transitorias con empresas locales, donde aceptan tener una posición minoritaria. Bajo el impulso de la revalorización del yen y de crecientes problemas de costos salariales y de energía, contaminación y espacio (Arrighi, 1997: 53-92; Pottier, 2003), estas grandes empresas pasan a crear en el este de Asia una red mucho más amplia de producción regional. A ello se agrega luego un monto creciente de inversiones de empresas europeas y norteamericanas, coreanas y taiwanesas.

El resultado es el desarrollo de una estructura industrial orientada a la exportación y asentada en una división del trabajo regional cuya complejidad aumenta rápidamente, favorecida por el hecho de que a lo largo de un eje de no más de 4.000 km (distancia similar a la que separa el este de EE.UU. de California) se agrupa una población que supera holgadamente los mil millones de personas, cuyas remuneraciones, a similar nivel de calificación, no sólo son hasta veinte veces menores que en los países centrales, sino que además presentan diferencias nacionales o regionales de hasta diez veces¹⁶, posibilitando la adecuación de las localizaciones al grado de intensidad del trabajo en las distintas operaciones o actividades.

Estas economías se apoyan mucho más en la inversión extranjera que Corea o Taiwán. Pero mantienen cierta protección para las industrias sustitutivas y realizan una activa política de apoyo a los empresarios locales para su integración en las cadenas internacionales de producción¹⁷.

16 Este orden de magnitud de diferencias remite a los países de la ASEAN y a algunas regiones costeras chinas (Pottier, 2003: 130).

17 China, que asume crecientemente un papel central en esta configuración regional, sigue una política similar, pero apoyada en mucha mayor medida en el atractivo de su mercado interno y acompañada, como en el caso de Corea y Taiwán, por fuertes inversiones en investigación y desarrollo destinadas a posibilitar que las empresas locales desarrollen las capacidades necesarias para crear nuevas marcas, productos y procesos que les permitan no quedar sujetas a una inserción subordinada en redes controladas por las empresas

El rápido proceso de industrialización de la región resulta, por consiguiente, de un conjunto complejo de factores estrechamente entrelazados. La escasez de recursos naturales determinó, junto con las funciones que cumplió la región en las anteriores fases de desarrollo capitalista, que tuviera uno de los menores ingresos per cápita (y retribuciones al trabajo). Esto le permitió encarar un crecimiento basado en las exportaciones de manufacturas en un contexto donde la caída de la tasa de ganancia empuja a la internacionalización de los procesos productivos y la resistencia obrera a la reducción de los salarios facilita, en el centro, la entrada de productos intensivos en trabajo. El aprovechamiento de esa posibilidad fue *facilitado* por la estrechez del mercado interno, que generaba escasas posibilidades para la sustitución de importaciones, y la ausencia de un flujo significativo de exportaciones primarias susceptible de sostener un proceso de industrialización centrado en el mercado interno. Corea y Taiwán adoptan hasta los años sesenta una política industrial orientada hacia este, pero no pueden sostenerla cuando EE.UU. comienza a recortar su ayuda.

Las condiciones externas fueron sin embargo decisivas para el éxito espectacular de la política de industrialización liderada por las exportaciones. En la primera mitad del siglo XX, Japón –que había adoptado un modelo de industrialización similar– debió recurrir, en un contexto distinto, para asegurar su crecimiento, al militarismo y el imperialismo.

Pero además Corea y Taiwán –cuya industrialización es previa a la internacionalización de los procesos productivos– debieron, al igual que en su momento Japón, consolidar un Estado capaz de orientar el crecimiento a través de un férreo control de las variables micro y macroeconómicas y de generar una burguesía nacional en condiciones de competir en el mercado mundial en actividades crecientemente complejas¹⁸. El fuerte nacionalismo de la burocracia civil y militar, que cuenta al respecto con un amplio apoyo de masas, encuentra su forma de afirmación, en condiciones de extrema dependencia militar y política, en el crecimiento económico y el éxito en el mercado mundial de los “campeones nacionales”.

Se trata de un camino que la mayoría de los países de la región, que tienen en común una reciente historia de sometimiento colonial,

transnacionales con el consiguiente riesgo de apropiarse de una porción muy limitada del valor generado total y quedar insertas en un esquema de intercambio marcadamente desigual (Arceo, 2006).

18 Todo indica que la estrategia de creación de un capitalismo asentado en empresas de capital nacional es también la adoptada por China para sectores clave, pese a su recurso masivo a la inversión directa externa. Pero ello no ocurre en los restantes países de la región, que la han abandonado en mayor o menor grado y que tienen, si se exceptúa a Hong Kong y Singapur, ciudades-Estado que cumplieron históricamente un rol articulador en la región y tasas de crecimiento menores a las de Corea, Taiwán y China.

han seguido en mayor o menor medida, al menos hasta mediados de los años ochenta, y que difiere radicalmente de la simple sujeción a la disciplina de mercado a la que llevaría la escasez de recursos naturales según la teoría dominante.

AMÉRICA LATINA Y LA CRISIS DE SU PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN

Las condiciones en que América Latina enfrenta la nueva fase de desarrollo capitalista son totalmente distintas a las del Este de Asia. El período de crecimiento basado en las exportaciones primarias dio lugar, en la mayor parte de los países de la región, a niveles de producto per cápita relativamente elevados con una pésima distribución del ingreso, lo cual suponía que una porción más o menos restringida de la población tenía acceso a las formas de consumo del centro a través, fundamentalmente, de la importación de productos manufacturados. El colapso del comercio mundial con la crisis de 1930 y la Segunda Guerra Mundial dio lugar a un proceso de sustitución de importaciones que no es resultado de las consecuencias de la enfermedad holandesa tras un boom ni de la decisión deliberada de cerrar las economías. Se trató esencialmente de un recurso para aminorar, y en lo posible revertir, la caída del ingreso derivada de una contracción de las exportaciones que traduce el agotamiento definitivo de la fase de expansión de la economía mundial que tiene como eje una división del trabajo basada en la exportación de manufacturas por el centro y de alimento y materias primas por la periferia.

La política deliberada de sustitución de importaciones es resultado, posteriormente, de la verificación del carácter irreversible de las causas que habían determinado el agotamiento de esa fase. La participación de los productos primarios en la demanda cae, sostiene la escuela estructuralista latinoamericana, a medida que aumentan los ingresos; hay una creciente tendencia a la sustitución de los bienes primarios por productos sintéticos y los incrementos de la productividad, en el marco de una estructura del mercado exportador altamente competitiva, se trasladan a los consumidores en vez de traducirse, como en los países centrales, en incrementos de los niveles salariales (Prebisch, 1948; 1949). Estos factores generan un deterioro de los términos del intercambio, a la vez que los productos manufactureros resultantes de la transformación de los recursos naturales encuentran barreras arancelarias varias veces superiores aún a las aplicadas a las materias primas.

Se trataba de la constatación de que, mientras las condiciones en los países centrales no requiriesen, para bajar sus costos, la entrada de productos manufactureros fabricados en la periferia, dando lugar a una nueva división internacional del trabajo, el camino para la industrialización, imprescindible dadas las condiciones en el comercio de productos primarios, pasaba por el mercado interno.

La reorientación, como política deliberada, del crecimiento hacia la industria enfrentó la resistencia de los sectores exportadores, hegemónicos dentro del bloque de clase dominante, y requirió un cambio en la estructura de este a través de una pugna que activó a los sectores populares y a la nueva burguesía industrial creada a partir de los años treinta al amparo de las restricciones a las importaciones, que procuran defender los puestos de trabajo y las empresas que se verían amenazadas por una abrupta reapertura de la economía, pero deseosos también de abrir nuevas vías para el crecimiento económico y el ascenso social.

La pugna se saldó en América del Sur (el caso de México tiene particularidades derivadas de la previa revolución), con un cambio en la estructura del bloque de clases dominante sin eliminación de los sectores antes hegemónicos vía reforma agraria o nacionalización de las grandes empresas extranjeras y nacionales ligadas al anterior modo de acumulación. Estos actores van a permanecer como una fuerza defensora del librecambio, que conserva significativa presencia incluso en los distintos aparatos de Estado.

Este rasgo diferencia el tipo de Estado que impulsa la industrialización en América Latina del que se implanta en Corea o Taiwán. En estos, una reforma agraria radical brinda al poder político un sustento social importante¹⁹ frente a una burguesía industrial y un proletariado débiles y desorganizados, respecto a los cuales adquiere una notoria autonomía apoyado en un aparato burocrático construido por la potencia colonial para ejercer un férreo dominio sobre la sociedad civil y que controla la mayor parte de las grandes empresas y entidades financieras, expropiadas como propiedad enemiga. El Estado latinoamericano, en cambio, tiende a tener una débil estructura burocrática, herencia de una fase de crecimiento hacia afuera donde se limita a cumplir las tareas del Estado liberal, y sus esfuerzos por dotarse de una estructura de control y de un aparato económico y financiero más amplio van a chocar no sólo con la resistencia del bloque librecambista, sino también con la de una burguesía temerosa de la eventual utilización de ese aparato por los sectores populares.

La inestabilidad de los gobiernos latinoamericanos ha sido sin duda agudizada por las oscilaciones en los precios de los productos exportados, pero tiene un elemento fundamental en la compleja y con-

19 La visión neoliberal considera a este Estado como una premisa del modelo de industrialización liderado por las exportaciones. El mismo no es, obviamente, un mero resultado de la dotación de recursos. Sin embargo, la escasez de tierra puso en ellos en primer lugar la cuestión de la propiedad de la tierra y esto ha influido en la resolución que tiene la cuestión agraria tanto en Japón, Corea y Taiwán como en China y, por consiguiente, en la base social, el grado de autonomía y el tipo de políticas que asume el Estado, cuestión soslayada en esta visión (Davis, 2004).

flictiva trama de relaciones de fuerza en que se asienta la dominación política. La apropiación de la renta generada por el sector exportador es un elemento importante del conflicto entre el sector urbano y los rurales, pero este conflicto tiene su sustrato, en definitiva, en la coexistencia de fuerzas económicas y sociales que postulan dos formas antagónicas de relacionamiento con el mercado mundial.

El crecimiento industrial suponía necesariamente la extracción de renta –de manera directa o indirecta– al sector exportador, y la vuelta al librecambio propugnada por este constituía, en los hechos, un veto al crecimiento industrial (la protección a la industria infantil es una constante incluso en los países del Sudeste Asiático, pese a niveles de salarios sustancialmente menores). A esta confrontación debe agregarse la presencia de los sectores populares, activados políticamente, y que si bien ofrecen un apoyo imprescindible a las políticas industrializadoras, no dejan de plantear una exigencia de reconocimiento de sus requerimientos, cuya recepción, incluso parcial, por parte del aparato político enciende la alarma del conjunto de los sectores dominantes sobre los riesgos de un fortalecimiento de la autonomía y de la capacidad reguladora del Estado.

Las características del Estado desarrollista latinoamericano derivan, en este contexto, más que de su carácter faccioso, de la relación de fuerzas sociales que cristaliza. Esta le posibilita proteger el mercado interno e impulsar la diversificación de la estructura productiva, pero no lo capacita para determinar las características que asume esa diversificación.

La sustitución de importaciones tiende a recrear, partiendo de las actividades menos complejas y con mayor incidencia en las importaciones, la estructura productiva que sirve de sustento a un consumo que tiene, en las fracciones de mayores ingresos, pautas similares a las de los países centrales. Supone una lógica de industrialización basada en la demanda interna y que tiende a priorizar, en cada momento, a aquellas actividades que en función de las condiciones locales pueden operar con precios menos alejados de los internacionales. Es una estrategia básicamente orientada por el mercado, donde la función del Estado es reestructurar los aranceles a medida que se agota la capacidad de importación, a fin de permitir una ampliación de las actividades sustitutivas. Complementariamente, el Estado subsidia las inversiones, asume riesgos fuera del alcance del sector privado y crea la infraestructura que requiere la expansión de la producción y de las nuevas formas de consumo. Pero a diferencia del Estado desarrollista del Sudeste Asiático, no interviene sino dentro de una estrecha gama de opciones en la elección de las ramas prioritarias, ni impone habitualmente exigencias de desempeño o sanciones. Tiene un rol de facilitador e inductor más que de planificador y disciplinador, y ello expresa los límites que le impone la compleja relación de fuerzas en que se asienta.

Pese a las múltiples críticas dirigidas a este modelo –en muchos casos correctas, pero frecuentemente sesgadas por la implícita referencia a un modelo totalmente regido por los automatismos de mercado que no ha existido en ningún proceso concreto de desarrollo– sus resultados en términos de crecimiento han sido significativos. El producto per cápita de la región evolucionó en forma similar al del resto de la periferia, pese al rápido aumento del mismo en el Sudeste Asiático y la recuperación del chino. Y ello pese al hecho de que aumenta la participación de un sector; como la industria manufacturera, que en muchos países tiene una productividad menor por persona ocupada que el sector exportador y los servicios ligados al mismo. Este crecimiento está acompañado, sin embargo, de cambios importantes.

El agotamiento del proceso de sustitución de bienes de consumo masivo lleva a encarar la producción de los bienes de consumo duradero, al alcance de una porción restringida de la población, y la de los bienes intermedios ligados a los mismos. Las empresas de los países centrales, que a fin de superar las barreras aduaneras están internacionalizando su estructura mediante la creación de filiales en los mercados con suficientes dimensiones para ello, tienen ventajas decisivas sobre los productores locales debido a la magnitud de sus capitales o por las inversiones ya realizadas en el desarrollo de los productos, la propiedad de patentes y la difusión y prestigio de sus marcas. Así, pasan a ocupar un espacio creciente dentro de la estructura industrial.

Se trata de un proceso de extranjerización y de concentración y centralización del capital que no genera la resistencia unánime de la burguesía industrial local. Parte de la que desaparece es demasiado débil desde el punto de vista económico para oponer una resistencia significativa. Los sectores más concentrados buscan articularse con las nuevas industrias dinámicas y/o, como ocurrió en Argentina, algunos representantes de estos proponen, en materia de bienes intermedios, la propiedad estatal y la asociación del capital público con el privado de origen nacional en las primeras etapas de su procesamiento, pero sin concitar el apoyo de las restantes fracciones.

Por otra parte, el fin de la sustitución de bienes de consumo masivo determina que la elevación de los salarios deje de ser una condición fundamental para la ampliación del mercado. Para los productores de bienes intermedios significa, meramente, una reducción de sus ganancias; para los productores de bienes de consumo durable ocurre lo mismo, salvo en cuanto a la reducida fracción de trabajadores calificados que, con ayuda del crédito, pueden eventualmente acceder a los mismos. Esto determina políticas restrictivas en materia de aumentos salariales, modificaciones en la política laboral tendientes a posibilitar una mayor apertura de las escalas salariales y una reorientación del

gasto público y la financiación hacia la creación de la infraestructura que requieren las nuevas industrias y el préstamo para el consumo.

El resultado es la ruptura de las bases objetivas en que se sustentaba la alianza de los sectores urbanos en pos de la industrialización, y es acompañado de crecientes conflictos sociales y políticos y por la asunción de una perspectiva claramente anticapitalista por una porción, más o menos amplia según los países, de los sectores populares.

La amenaza de estos sectores determina que el modelo de sustitución de importaciones sea abortado en Chile y Argentina como consecuencia de la unificación del bloque de clases dominante bajo la hegemonía de las fracciones no dependientes de la protección aduanera, que plantean un nuevo disciplinamiento a través del mercado. En el resto de la región, la presión de los organismos multilaterales de crédito determina, con mayor velocidad y profundidad según los países, la adopción de la apertura económica y financiera, la desregulación y las privatizaciones que constituyen el núcleo de las políticas neoliberales, poniendo fin al proceso sustitutivo.

Esta presión no habría sido sin embargo tan exitosa sin el cambio en las relaciones de fuerzas internas facilitado por los efectos que ejercen las transformaciones que experimenta el capitalismo en el nivel mundial. La crisis de la deuda resultante de la forma que adopta, bajo Volcker, la política de fortalecimiento del dólar y de restauración de la hegemonía del capital financiero, debilita sustancialmente la posición negociadora de los estados de la región, que tiene niveles de endeudamiento particularmente elevados en relación a sus exportaciones y experimenta una fuga de capitales ausente en el Este de Asia. La asunción de la deuda privada por el Estado desequilibra las cuentas fiscales y estimula la inflación, y el apoyo de los organismos internacionales se hace indispensable para mantener el pago de los servicios en una situación donde el gran capital local considera esencial, para su proceso de acumulación, el libre acceso al mercado internacional de capitales, en rápida expansión.

La caída del nivel de actividad incrementa el desempleo, debilitando la capacidad de resistencia organizada de los sectores populares. La internacionalización de los procesos productivos genera nuevas presiones competitivas sobre el capital nacional, que tiende a replegarse a las actividades menos expuestas y las grandes empresas transnacionales tienden a relocalizar en el exterior los procesos productivos cuando ello les permite reducir sus costos.

El resultado de la paulatina adopción de las recetas neoliberales es una involución estructural que no tiene que ver con los excesos de intervención estatal, sino con las dificultades de inserción en la nueva división internacional del trabajo en base a esas recetas y con la estructura existente. Esta última, no obstante sus fuertes distorsiones,

se había mostrado capaz de generar altas tasas de crecimiento en el contexto de posguerra, donde el proceso de acumulación, pese al rápido crecimiento del comercio internacional, está centrado, tanto en el centro como en la periferia, en los mercados internos. Pero requería, para una nueva articulación en el mercado mundial, de condiciones y actores que el anterior desarrollo *asociado* con el capital extranjero no había creado y que las recetas neoliberales no podían generar.

Argentina, Brasil o México contaban con una estructura industrial relativamente compleja y con un nivel de productividad que no se hallaba demasiado alejado, a comienzo de los años setenta, de algunos países europeos²⁰. Ello permitía esperar que la apertura de los mercados externos de manufacturas facilitara la expansión de sus exportaciones industriales, que habían sido consideradas por los teóricos del proceso sustitutivo como la culminación natural de este.

En condiciones en que la movilidad del capital es insuficiente para igualar las tasas de ganancia en nivel mundial, tal como supone la teoría de las ventajas comparativas, un país puede exportar, cualquiera sea su nivel de productividad y de salarios, los productos cuyo costo relativo es menor que en el país importador²¹. Basta entonces que un sector logre, obteniendo la tasa de ganancia nacional media, precios relativos menores que en el país de destino para que pueda acceder al mercado de este. La paulatina mejoría de los niveles tecnológicos y la ampliación de las economías internas y externas a las empresas, junto con una disponibilidad de trabajo relativamente abundante, posibilitaba esperar, entonces, un descenso en el precio relativo de ciertos bienes industriales que los pusiese en condiciones de acceder al mercado mundial, lo cual, en cierta medida, comenzaba a suceder. La preocupación al respecto estaba básicamente centrada en las restricciones que podían poner las casas matrices a sus filiales para seguir una lógica asentada en las oportunidades existentes en su país de implantación.

Por el contrario, existiendo librecambio y una movilidad internacional que iguala las tasas nacionales de ganancia, que son las condiciones que tienden a afirmarse a partir de los años setenta, los costos relativos dejan de ser relevantes; las especializaciones son defi-

20 La productividad de la industria manufacturera de Argentina era, en 1970, el 50% de la de EE.UU.; la de Brasil el 35% y la de México el 29%; pero la productividad de Francia y Japón en el mismo año alcanzaba, aunque con una estructura industrial mucho más compleja, el 45% de la norteamericana y la de Alemania el 50% (Katz y Stumpo, 2001; Glyn et al., 1990: 91).

21 La tasa de cambio de las monedas entre los dos países tenderá a coincidir, en estas condiciones, con la relación entre las productividades de los sectores transables de los países, posibilitando el intercambio.

nidas por los costos absolutos y cada producción tiende a localizarse donde estos son menores²².

Esto tiene una importante consecuencia. El país con mayores costos no puede exportar y para poder importar deberá endeudarse hasta que esa situación se torne insostenible y reduzca sus costos aumentando suficientemente su productividad o reduciendo sus salarios reales.

América Latina tenía salarios mayores a los del Este de Asia, de manera que no podía competir con los productos exportados por esa región; y en producciones más intensivas en trabajo calificado y capital, radicadas en el centro y cuyos precios incorporan los salarios de este, sus costos reales eran la mayoría de las veces mayores, ya que las plantas habían sido diseñadas por las empresas transnacionales para atender el mercado interno y, frecuentemente, con tecnologías ya obsoletas. Se trataba de una situación incompatible con una apertura económica abrupta y que requería, si se decidía, dado el nivel de endeudamiento, priorizar el mercado externo, el diseño de una política de reestructuración industrial sustentada en una estrategia de acceso al mercado mundial que permitiera potenciar la experiencia adquirida en las producciones con mayor contenido tecnológico.

Los factores que tornaron en los hechos inviable esta opción son múltiples. La experiencia del Sudeste Asiático indica que la competencia con la producción de los países centrales exige, en productos relativamente maduros, desarrollos en materia de rediseño de los procesos productivos y de los productos que el capital transnacional no está dispuesto a encarar. Se trata de inversiones que arrojan, en el caso de ser exitosas, un muy limitado margen de ganancia por unidad de producto y que sólo tienden a ser encaradas por capitales que, a diferencia de los transnacionales, no tienen alternativas más favorables de inversión (Amsden y Chu, 2003). Pero los capitales locales ocupan, la mayoría de las veces, posiciones marginales en las actividades industriales más dinámicas y tienden a replegarse de las mismas, al tiempo que buscan consolidarse en sus posiciones más sólidas en sectores de poca complejidad tecnológica, escaso dinamismo en el comercio exterior y débil presencia de las transnacionales. Y ello frecuentemente mediante su expansión vía inversiones directas en el exterior.

El desarrollo de nuevos productos y procesos encuentra además serias limitaciones en la debilidad propia de la estructura científica y tecnológica de un sistema productivo que descansa en la incorporación de tecnología por las filiales del capital transnacional o en la compra de licencias en el exterior. El PBI de Corea, en dólares corrientes, era en

22 La tasa de cambio está determinada, ahora, por la relación entre el costo real del trabajo directo e indirecto incorporado en los productos intercambiados. Habiendo igualación de las tasas de ganancia, es este costo el que determina el precio de los productos, tanto en el mercado nacional como en el mundial.

2002 el 32% del de América Latina y el Caribe; no obstante, los gastos brutos locales en investigación y desarrollo de ese país eran un 51% más elevados que los de la región en su conjunto y los de sus empresas un 250% más altos; los gastos en investigación y desarrollo de China, Corea y Taiwán, sumados, eran ese mismo año doce veces superiores a los de América Latina y el Caribe (UNCTAD, 2005: 287). Se trata de una brecha abismal que tiene su explicación en una estructura productiva extranjerizada y reprimarizada donde la apertura económica ha acarreado la desaparición de los segmentos más complejos del sistema productivo, y las altas tasas de interés ligadas a las exigencias del pago de la deuda externa han transformado, en la mayoría de los países, a la actividad financiera y la especulación en las áreas de más alta rentabilidad.

El hecho fundamental es, sin embargo, la radical reducción de la capacidad de regulación y control de los aparatos del Estado, que expresa en gran medida una reconfiguración del bloque dominante que desplaza la industrialización (la paulatina integración del sistema industrial) como eje de crecimiento mediante una rearticulación del bloque de clases dominante, donde pasan a ocupar el lugar central el capital financiero transnacional y los sectores productivos, nacionales y extranjeros, ligados a la producción primaria para el exterior y a la producción industrial y los servicios susceptibles de subsistir en una situación próxima al libre comercio.

Los resultados de este proceso son insuficientemente caracterizados por las bajas tasas de crecimiento del producto per cápita. Ha habido además un muy significativo proceso de desindustrialización. La participación de la industria en el PBI descendió, entre 1975 y 2000 más de un 30%, porcentaje que coincide con la caída de la participación de la región en la producción industrial de la periferia (37 a 26%) y que es similar también al de la caída de la participación de la industria manufacturera latinoamericana en la periferia.

Paralelamente ha habido un importante incremento de las exportaciones respecto al PBI (del 11,6% en 1975 al 23,7% en 2003) y el mismo ha sido particularmente significativo a partir de 1994. Pero ello ha alterado poco la estructura de las exportaciones, sobre todo si se deja de lado a México y algunos países centroamericanos, donde han crecido de manera importante empujadas por una maquila que genera un muy escaso valor agregado²³. América Latina continúa, en lo sustancial, con una estructura de exportaciones que refleja la anterior división internacional del trabajo y permanece anclada, por lo tanto, en producciones

23 En la maquila mexicana, en 2001, los insumos importados representaban el 73% del valor bruto de producción; en el 27% restante los insumos locales tenían un peso menor que las utilidades (Kuwayama y Durán Lima, 2003).

que son las de menor dinamismo en el mercado mundial. El 47,3 % de las exportaciones se concentran en tres rubros, productos primarios, manufacturas básicas de recursos agropecuarios y forestales y manufacturas básicas de otras fuentes primarias, de los cuales sólo el último experimenta un crecimiento algo mayor al del promedio de las exportaciones mundiales (Cuadro 2). Si se excluye a México, la participación de estos productos alcanza el 67,5%, lo cual es absolutamente coherente con un proceso de aguda reprimarización en el marco de una nueva división internacional del trabajo que tiene como eje la manufactura.

CUADRO 2

ESTRUCTURA POR NIVEL DE TECNOLOGÍA DE LAS EXPORTACIONES DEL MUNDO, LA PERIFERIA Y EL TOTAL DE AMÉRICA LATINA Y AMÉRICA LATINA SIN MÉXICO (2003)

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LOS DISTINTOS GRUPOS DE EXPORTACIONES PARA 94 PAÍSES (1994-2003)

	Mundo	Periferia	A. Latina	A. Latina (sin México)	Crec. Exp. Mundiales (1994-2003)
HT1-Alta tecnología: eléctrica y electrónica	17%	24,8%	11,2%	3,7%	8,5%
HT2-Alta tecnología (otros)	6,5%	2,2%	2,2%	1,9%	9,8%
LT1-Baja tecnología: textiles, vestimenta y calzado	6,4%	11,5%	6,7%	7,2%	3,9%
LT2-Baja tecnología (otros)	9,6%	10,3%	5,8%	4,2%	6,1%
MT1-Tecnología intermedia: automotor	9,8%	4,3%	9,4%	3,4%	7,1%
MT2-Tecnología intermedia: procesos	7,3%	5,2%	4,7%	5,8%	5,3%
PP-Productos primarios	10,7%	15,1%	29,4%	40,9%	5,4%
RB1-Manufacturas básicas de recursos agropecuarios y forestales	6,9%	5,1%	8,1%	11,8%	4,3%
RB2-Manufacturas básicas de otras fuentes primarias	9,3%	9,3%	9,8%	14,8%	6,5%
ZZ-No clasificadas tecnológicamente	2,4%	1,5%	2,6%	1,8%	5,8%
	100,0 %	100,0%	100,0%	100,0%	6,3%

El diagnóstico de la visión dominante, centrado en la dotación de recursos naturales y sus efectos en cuanto al sometimiento a la disciplina

de mercado, no explica, como ha podido verificarse, ni el éxito del reducido grupo de países con pobres recursos naturales –estrechamente relacionado con las características que asume la nueva división del trabajo y con condiciones internas e internacionales específicas– ni el desmoronamiento del crecimiento de América Latina.

Pero además remite a recetas como la profundización de la disciplina de mercado y la reducción de los salarios que no son sino dosis adicionales de la medicina ya aplicada. En el Sudeste Asiático esta medicina ha traído aparejada una crisis de la que países como Indonesia no han podido aún recuperarse y que ha implicado un significativo deterioro social en la región. En América Latina, su aplicación, en condiciones marcadamente diferentes, ha generado un retroceso económico y social del que rinde cuenta el hecho de que la región sea actualmente el epicentro de la impugnación de las políticas neoliberales.

El problema en relación a América Latina es que, si se permanece dentro de los límites de la visión dominante, coincidente con la lógica y las necesidades del capital transnacional, su inserción en la nueva fase de desarrollo capitalista requiere, dadas las condiciones existentes, un largo proceso de deterioro que ya ha comenzado a recorrer con consecuencias sociales explosivas, y cuya profundización si se sigue el mismo sendero es inevitable. En efecto, la única política consistente con la actual situación es, a partir de esta visión, una suerte de neodesarrollismo liberal, destinado a posibilitar la máxima extracción de renta por parte de los sectores que explotan recursos naturales y, al mismo tiempo, crear las condiciones de infraestructura, control, costo y formación de la mano de obra para pugnar, a medida que desciendan los salarios y se discipline a los sectores populares, por una mayor inserción en el mercado mundial en actividades trabajo-intensivas.

Ello supone –aun si se acepta que el fuerte crecimiento del Este de Asia, y en especial de China, marca una tendencia hacia una fase de precios relativamente elevados para los productos primarios, que todavía se encuentran por debajo de los niveles de varias décadas atrás– una elevación aún mayor de los niveles de desigualdad en el continente donde esta es más elevada, así como un deterioro aún mayor de los contenidos sustanciales de la democracia, que difícilmente podrá ser paliado con el desarrollo de políticas clientelares. De ahí la importancia de explorar los caminos alternativos que se esbozan.

LAS RESPUESTAS AL FRACASO DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES

La naturaleza y los límites de las respuestas al fracaso de las políticas neoliberales en América Latina no pueden comprenderse sin efectuar algunas precisiones adicionales sobre las transformaciones que ha experimentado la región.

El motor del crecimiento no es ya la incorporación de nuevas actividades tendientes a completar la estructura industrial trunca. Se asienta en la expansión de la producción de los bienes y servicios ligados al consumo de los sectores de altos ingresos; la difusión en los sectores populares, pese a la disminución o el estancamiento de sus ingresos, de las pautas de consumo del centro, y el crecimiento de exportaciones basadas en los recursos naturales o en la maquila, según las regiones. En el primer caso, su impacto directo sobre el empleo y las restantes actividades es relativamente reducido, aunque hay marcadas diferencias al respecto según se trate de exportaciones mineras o agrícolas. En el segundo, el crecimiento en el empleo es paralelo al estancamiento o el deterioro de las condiciones medias a las que se encuentran sometidos los asalariados, dada la baja calidad de los nuevos puestos creados.

En todos los casos, sin embargo, las exportaciones tienen un impacto importante sobre los ingresos fiscales y las posibilidades de pago de la deuda, que ha devenido en muchos países de la región un condicionante decisivo del proceso de acumulación.

La apertura financiera y el peso de los servicios de la deuda han transformado al sector financiero en un elemento decisivo en la distribución del excedente económico, la forma de valorización de este y la magnitud de la inversión productiva, denotando el rol central asumido por esta fracción del capital, altamente transnacionalizada, un aumento sustancial del control externo sobre el proceso local de acumulación, el cual es potenciado por el peso del capital extranjero en la estructura productiva.

Por su parte el Estado desarrollista, en tanto que Estado industrializador, ha desaparecido. Recientemente la CEPAL verificaba una cierta reactivación de las políticas industriales, pero comprobando que, a diferencia de lo que ocurría en el modelo anterior, donde se privilegiaba la industria manufacturera, “ahora este es uno de los sectores con menos peso. Las actividades más favorecidas han sido turismo, sectores primarios tales como petróleo, minería y forestal y servicios varios (desde infraestructura hasta cinematografía)” (Pérez, 2005: 14). El gran capital nacional, de dimensiones relativas reducidas y con una débil base tecnológica, se refugia en el sector primario y emprende su transnacionalización, vía inversión directa, desde las posiciones adquiridas en algunas industrias básicas, como la industria de la alimentación, el comercio y materiales para la construcción. A su vez, el capital extranjero amplía su posicionamiento en la explotación de recursos naturales, las actividades donde las dimensiones del mercado interno justifican la radicación de algún proceso de transformación o ensamblaje, los servicios y el sector financiero (CEPAL, 2005).

Dentro del bloque de clases dominante existen confrontaciones, pero los enfrentamientos no ponen en tela de juicio la estrategia de crecimiento, donde los salarios constituyen, más que un componente

significativo de la demanda, un costo a reducir. El gran capital nacional acepta plenamente el lugar que le es asignado en la división internacional del trabajo por la ley del valor en el nivel mundial, en base a la cual asigna sus recursos el capital transnacional, y ambos asientan su dinámica en la expansión externa y la demanda de los sectores de altos ingresos, donde aparecen estrecha aunque asimétricamente articulados.

Existen sin duda capitales, mayoritariamente locales, que operan exclusivamente en el mercado interno ligado al consumo masivo; pero el cambio en la relación de fuerzas económicas y sociales y la creciente y muy acentuada diferenciación tanto del consumo como de las características de las empresas que proveen a los distintos estratos sociales impide que esta fracción del capital pueda enarbolar, con cierta pretensión de hegemonía, un proyecto de desarrollo alternativo centrado en la expansión del mercado interno. Constituyen una fracción subordinada del bloque dominante.

El gran capital local confronta con el externo en la medida en que ambos plantean diferentes órdenes de prioridades en cuanto a la política económica, reflejo de su distinto grado de internacionalización. El capital nacional necesita que el Estado le facilite el acceso a nuevos mercados y le preserve, en la medida de lo posible, las posiciones aún amparadas por barreras institucionales, lo cual levanta la oposición del capital extranjero. A su vez, las diversas fracciones del capital productivo y en especial aquellas que no tienen acceso directo al mercado internacional de capitales, necesitan acotar las ganancias extraordinarias del capital financiero, que afectan el proceso local de acumulación y reducen sus ganancias en la medida en que no pueden ser enteramente trasladadas a los sectores asalariados (Salama, 2006; Gonçalves, 2006).

Estas confrontaciones en las que los actores dominantes apelan al apoyo de las fracciones subordinadas y de las clases dominadas, así como de las organizaciones políticas y corporativas que les sirven de referentes, constituyen la mayoría de las veces el telón de fondo de las disputas que se desarrollan en el escenario político y fijan los límites de estas.

Los enfrentamientos en torno a las políticas referidas a la deuda externa y el sector financiero, el nivel del tipo de cambio o la remoción irrestricta y prácticamente unilateral al comercio y la inversión externa o su condicionamiento a una apertura similar de los mercados para los productos primarios, no son irrelevantes desde el punto de vista del crecimiento y sus modalidades. Las características diferenciales de las distintas experiencias nacionales en la región son una prueba de ello (Basualdo, 2006; Filgueiras, 2006). Pero no dejan de ser disputas que expresan intereses encontrados en cuanto a las estrategias de implementación del modelo de crecimiento planteado por el neoliberalismo para la periferia.

El desarrollo de estas disputas, sin embargo, ha pasado a estar crecientemente condicionado por el aumento de las presiones de los

sectores populares por una mejoría inmediata en sus condiciones de vida, que han llevado al mando del Estado a organizaciones políticas que asumieron explícitos, aunque frecuentemente muy moderados, compromisos al respecto.

En casos como el de Brasil, Uruguay, Chile e, incluso, Argentina, donde ello se produce en medio de una profunda crisis que fracciona al bloque económicamente dominante y supone un cambio de hegemonía dentro de este con importante participación de la movilización de los sectores populares (Basualdo, 2006), esto tiene lugar sin modificación de los ejes básicos del modelo de acumulación. La propuesta es, básicamente, incrementar el crecimiento y dotar a este de una mayor equidad, con el agregado, en algunos de los casos, de una mejor defensa de los intereses nacionales y del capital productivo de origen local.

Este resumen es sin duda injusto con todas y cada una de las experiencias, cuyos rasgos específicos, analizados en algunos casos en diversos artículos de la presente publicación, exceden en mucho a aquellos a los que se ha hecho mención. Pero interesa subrayar una concepción común: la separación entre las características centrales del proceso de acumulación y la forma que adopta la distribución del ingreso. Seguramente ello expresa, en lo político y lo ideológico, la efectiva relación de fuerzas entre los sectores dominantes y los dominados. Sin embargo, en cuanto concepción, tiende también a cristalizar esa relación y a subordinar las posibilidades de mejora de vida –en un continente donde el 40% de la población vive en condiciones de pobreza y el 17% en la indigencia– al mantenimiento de las rentabilidades absolutas y relativas en que se sustenta la actual dinámica de crecimiento.

La política de distribución, en estas condiciones, se traduce, en algunos casos, en procurar que los salarios no queden excesivamente retrasados respecto al crecimiento de la productividad, aunque sin afectar su notable heterogeneidad por sector, tipo de empresa y grado de formalidad; y en la generalidad de los casos, en la implementación de planes sociales focalizados, destinados a paliar, con mayor o menor extensión y profundidad, las situaciones más apremiantes.

La instrumentación de estos últimos es sin duda un avance, ya que produce efectos positivos sobre la situación social, aun cuando estos son, la mayoría de las veces, muy limitados. Pero se trata de una política que no difiere, en lo sustancial, de la preconizada por el Banco Mundial, que suele intervenir en el financiamiento y el diseño de estos planes y que propugna un conjunto de acciones tendientes a facilitar que los sectores no insertos directamente en el mercado de trabajo capitalista puedan mejorar sus condiciones de empleabilidad y de existencia. En relación a esto último asigna, con éxito significativo en los ámbitos oficiales, un papel importante al estímulo de la capacidad de producción de bienes para el mercado por parte de estos sectores. El

objetivo es que a partir del autoempleo se genere un paulatino proceso de acumulación liderado por los más emprendedores, y la incorporación al sector capitalista de un número creciente de micro, pequeñas y medianas empresas. Es decir, se procura remediar el escaso dinamismo del sector capitalista en cuanto a la creación de empleo mediante una ampliación de ese sector.

Los sectores aún centrados total o parcialmente en el autoconsumo o que no logran vender su fuerza de trabajo en el mercado deben ser estimulados, en esta óptica, a transformarse en productores de mercancías, y eventualmente capitalistas, mediante la remoción de una serie de obstáculos: mejoras en la infraestructura, en el acceso a la salud y la educación, perfeccionamiento del derecho de propiedad mediante la obtención de títulos, capacitación, microcrédito, etcétera. Se desencadenaría así un proceso similar al experimentado en los países centrales en el largo proceso de transición que desemboca en la revolución industrial.

Esta política, que adopta formas variadas, choca con dos obstáculos fundamentales. Por una parte, el desarrollo capitalista lleva a la desarticulación de las formas anteriores de producción (unidades agrícolas centradas en el autoconsumo, producción mercantil simple rural y urbana, artesanado) y a su inserción subordinada en los circuitos de producción, distribución y consumo capitalistas, que absorben los escasos excedentes que pueden generar, transformándolas, más que en un semillero de emprendedores, en un reservorio del material humano que, cuando el desarrollo del modo de acumulación dominante lo requiere, pasa a integrarse en las formas más atrasadas de producción y de más intensa explotación capitalista.

Por otra parte, el desarrollo del capitalismo en la periferia no es resultado de un proceso endógeno; se produce a través de la incorporación de las técnicas predominantes en el nivel mundial (en caso contrario no podría subsistir) que son resultado de un largo proceso de acumulación y transformaciones en el proceso de trabajo; y esto requiere un salto en cuanto a la magnitud del capital y la organización del proceso productivo sin ningún paralelo con el que tiene lugar en el proceso de transición al capitalismo industrial de los países centrales²⁴.

24 La cooperación internacional ha estimulado, frente a ello, el inicio de procesos de acumulación sin capital inicial pero apoyados en la capacidad que tendrían los productos resultantes de los saberes ancestrales de los pueblos marginados para conquistar nichos en el mercado mundial. El total de la población de los países de altos ingresos, más el 5% de la población de los países en desarrollo, representan una cantidad similar a los indigentes de los países menos desarrollados que viven con menos de 1 dólar diario y tendrían que adquirir artesanías, tejidos tradicionales y adornos suficientes para permitir vivir a estos últimos. Sería necesario también que los indigentes pudieran producir estos bienes en la cantidad suficiente, y que los costos de transporte, distribución y comercialización internacional no absorbiesen una proporción elevada del precio de venta.

En los hechos estas políticas tienen un escaso impacto, y la mejora de la situación social termina reposando, más que en políticas redistributivas o en la ampliación de la base de desarrollo capitalista, en el nivel de la tasa de crecimiento y la capacidad de este para ampliar el mercado de trabajo. Ello con escaso éxito, puesto que la desocupación y la pobreza son hoy mayores que a comienzos de la década del ochenta, pese al incremento del nivel de ingreso per cápita.

La realidad es que resulta imposible independizar la distribución del ingreso de la matriz de relaciones productivas y sociales en que se origina, y que en gran medida la determinan. Y ello no sólo porque el mantenimiento de los niveles de rentabilidad en que se sustenta ese crecimiento deja escaso margen para políticas redistributivas ambiciosas, sino también y fundamentalmente porque es necesario remover las causas de la reducida tasa de crecimiento de los últimos cincuenta años y hacerlo de tal forma de generar una nueva dinámica donde el aumento de la ocupación y las retribuciones sea un componente esencial de la misma.

América Latina enfrenta una situación donde los sectores dominantes no logran, en base a la expansión y diversificación de su propio consumo y la explotación de los recursos naturales o de la maquila, legitimar su dominación con un crecimiento que, por su nivel y características, genere una expansión del mercado de trabajo suficiente para reducir las tensiones sociales; ni tienen otras alternativas para acotarlas que magros planes sociales de carácter asistencialista.

En estas condiciones, para generar cambios significativos en la distribución, la presión de los sectores populares deberá transformarse en hegemonía dentro de un bloque alternativo capaz de articular el eje de la acumulación con el eje de la distribución en el marco de un nuevo modo de acumulación.

Una mayor equidad supone el acceso a los servicios públicos y a viviendas dignas por parte de los sectores populares; la realización en el sector agrario de cambios estructurales en la propiedad de la tierra y un incremento de los salarios, elementos todos que tienden a rearticular el proceso de acumulación con la ampliación del mercado de consumo masivo y la ocupación. Y ello supone una reconstitución del Estado y un cambio sustancial en el sistema impositivo y el régimen financiero, pero también el establecimiento de limitaciones explícitas al gasto suntuario, el cual sería, en estas condiciones, incompatible con la asignación de recursos y el nivel de ahorro requeridos. Es decir, implica un cambio en las rentabilidades y dimensiones relativas de los sectores y en la composición y características del consumo. Si en la actualidad el 20% de la población tiene formas de vida similares a las de los sectores medios de los países centrales, la contrapartida es la pobreza del 40% de la población. Todo lo cual supone, en definitiva, el desplazamiento del consumo suntuario como uno de los ejes de la acumulación por la

expansión del consumo de masas, y deberá ser acompañado, seguramente, de un estricto control de la salida de capitales a fin de que la lógica de la asignación de la inversión esté determinada en la mayor medida posible por las condiciones locales.

Pero para que el crecimiento sea sustentable deberá apoyarse, además, en la configuración de un sector exportador industrial capaz de coadyuvar al necesario proceso de reindustrialización y de insertarse en las ramas dinámicas del comercio internacional con niveles de salarios crecientes y un empleo elevado de trabajo calificado, lo cual requerirá la recuperación del control de los sectores estratégicos, el desarrollo de otros y la expansión de empresas sociales y de empresas públicas bajo control social capaces de gestionarlos con una lógica distinta a la del capital transnacionalizado (nacional y extranjero).

Los sustentadores de la economía popular, desde una posición ideológica opuesta a la del Banco Mundial, afirman la necesidad de desarrollar un sector que coexistiría con el sector privado capitalista y cuyo núcleo no serían individuos que compiten entre sí en el mercado, sino los hogares de los sectores populares que emplean el fondo de trabajo del que disponen a fin de lograr la reproducción ampliada de la vida²⁵. Este sector, basado en la solidaridad y la iniciativa popular, descansaría en el desarrollo de una amplia red de emprendimientos asociativos, productivos de bienes o servicios para el mercado pecuniario o de trueque, proveedores de servicios autogestionados o de infraestructura, y su desarrollo se apoyaría en asistencia técnica, capacitación de emprendedores y la formación de otros agentes sociales como multiplicadores de dicha economía, pero también en la regulación de su coexistencia con el sector privado en términos de reservas de mercados o de ámbitos de acción a fin de posibilitar un desarrollo endógeno que sería sustento de una competitividad sistémica y serviría de base a las pequeñas y medianas empresas que articularían lo local con el mercado mundial.

Se trata de alguna manera de una propuesta que, sin alterar el modo de acumulación dominante, de cuyo núcleo surgirían los fondos necesarios para subsidiar una economía popular que no estaría centrada

25 Las características distintivas de los procesos de trabajo de estas unidades económicas populares se expresan muy parcialmente –se sostiene– en su baja productividad, medida como se estima en el sector capitalista. “Su diferencia cualitativa se caracteriza por la mayor proporción de insumos de energía humana física, con respecto a los insumos de conocimiento que requieren los procesos de producción y circulación que realiza, y dentro de los insumos de conocimiento, por el mayor peso relativo del conocimiento común, basado en la práctica, con respecto al teórico científico. El progresivo cambio de estos parámetros es la base necesaria para un desarrollo humano retroalimentado, pero no necesariamente significa la mutación en empresa capitalista, pues hay un amplio espacio para el desarrollo cualitativo de la economía popular como tal” (Coraggio, 2004: 70).

en la acumulación, busca impulsar el desarrollo de un nuevo sector que serviría paulatinamente de base a un modo de acumulación alternativo.

Sin embargo, por una parte, su coexistencia con un sector capitalista ampliamente dominante que fija las normas de consumo y las técnicas de producción puede cristalizar la formación de dos circuitos económicos, quedando el de economía popular –centrado en la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores populares y con bajos niveles de productividad– funcionalmente subordinado al primero. Por otra parte, las pequeñas y medianas empresas pueden ser articuladoras con el mercado mundial en contextos donde se hallan en la frontera del conocimiento dentro de su actividad, que no es su situación en la región y que no sería, incluso en el mediano plazo, el resultado de un sector como la economía popular, que utilizaría insumos intensivos en energía física y escasos en conocimiento teórico-científico.

El desarrollo endógeno de una competitividad sistémica sólo puede ser resultado de un modelo de desarrollo diferente apoyado en la mayor medida posible en las formas más avanzadas del conocimiento científico técnico disponible, y ello requiere la apoyatura de la economía popular en un amplio y eficiente sector de propiedad pública bajo control social.

Hace unos pocos años, la posibilidad de imposición por los sectores populares de un modelo alternativo de desarrollo habría parecido totalmente utópica; aún en la actualidad, la extrema fragmentación de los sectores populares, la cooptación de muchas de sus organizaciones y el peso ideológico adquirido por el neoliberalismo determinan que esta no sea un posibilidad visible en la mayoría de los países latinoamericanos; sin embargo, no debería olvidarse que por primera vez en la región, en Bolivia, un presidente ha sido depuesto por demandas centradas en la exigencia de industrialización de los recursos naturales, y que el proceso venezolano avanza en el intento de instrumentar nuevas formas de producción y financiación como elementos relevantes de un proceso de industrialización centrado en las necesidades populares (Lacabana, 2006).

Los sectores dominantes no pueden ya sustentar su legitimación en la pretensión de encarnar un proceso de desarrollo susceptible de superar la condición periférica aún en una situación de extrema dependencia, tal como lo pretendían bajo la fórmula del desarrollo asociado, cuyos límites fueron puestos de manifiesto por estos mismos sectores a través de la implementación de las reformas neoliberales. Pero la situación creada por estas reformas ha abierto también la posibilidad, aún incipiente, de que los sectores populares, cuyas luchas y experiencias tienden a entrelazarse crecientemente, impulsen otra forma de desarrollo, solidaria e inclusiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Akamatsu, Kaname 1962 "A historical Pattern of Economic Growth in developing economies" in *The Developing Economies* (Tokio: Instituto de Temas Económicos de Asia) N° 1.
- Akyüz, Yilmaz and Gore, Charles (1998) "The Investment-Profit Nexus in East-Asian Industrialization" in Singer, Hans; Hatti, Neelambar and Tandom, Rameshwar (ed.) *Export Led versus balanced growth in the 1990s* (India: B. R. Publishing Corporation).
- Amsden, Alice H. and Chu, Wan-wen 2003 *Beyond late development. Taiwan's Upgrading Policies* (Cambridge, Mass./London: The MIT Press).
- Arceo, Enrique 2003 *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes-FLACSO).
- Arceo, Enrique 2004 "La Crisis del modelo neoliberal en la Argentina" en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 206 y 207.
- Arceo, Enrique 2006 "El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de dependencia en América Latina" en *Cuadernos del CENDES* (Caracas) Vol. 22, N° 60.
- Arrighi, Giovanni 1997 *A ilusão do desenvolvimento* (Petrópolis: Vozes).
- Auty, Richard M. 2004 (2001) "Introduction and overview" in Auty, Richard M. (ed.) *Resource Abundance and Economic Development* (New York: ONU-Oxford Economic Press).
- Auty, Richard M. and Gelb, Alan H 2004 (2001) "Political Economy of Resource-Abundant States" in Auty, Richard M. (ed.) *Resource Abundance and Economic Development* (New York: ONU-Oxford Economic Press).
- Basualdo, Eduardo 2006 "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas: de la sustitución de importaciones a la valorización financiera" en Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique (eds.) *Neoliberalismo y Sectores Dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (Buenos Aires: CLACSO).
- Bravo-Ortega, Claudio and de Gregorio, José 2005 *The relative riches of the poor? Natural resources, human capital and growth* (World Bank).
- CEPAL, 2005 *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2004* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Coraggio, José Luis 2004 *De la emergencia a la estrategia. Más allá del alivio a la pobreza* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Corden, M. and Neary J. P. 1982 "Booming sector and Dutch Disease Economics: A survey" in *Economic Journal*, 92,826-44.

- Davis, Diane E. 2004 *Middle Class and Prosperity in East Asia and Latin America* (USA: Cambridge University Press).
- Duménil, Gerard et Lévy, Dominique 2000 *Crise et Sortie de Crise. Ordre et désordres néolibéraux* (Paris: Presses Universitaires de France).
- Duménil, Gerard et Lévy, Dominique 2005 “La finance capitaliste: Rapports de Production et Rapports de classe”. En <www.jourdan.ens.fr/levy>, 10 de mayo.
- Filgueiras, Luis 2006 “Prometo político neoliberal no Brasil: estrutura e dinâmica do novo modelo economico” en Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique (eds.) *Neoliberalismo y Sectores Dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (Buenos Aires: CLACSO).
- Geller, Lucio 1975 “El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primario exportable” en Giménez Zapiola, Marcos (comp.) *El Régimen Oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)* (Buenos Aires: Amorroutu).
- Glyn, A.; Hughes, A.; Lipietz, A. and Sing, A. 1990 “The rise and Fall of the Golden Age” in Marglin, Stephen A. and Schor, Juliet B. (ed.) *The Golden Age of Capitalism* (Oxford: Clarendon Press).
- Gonçalves, Reinaldo 2006 “Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil” en Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique (eds.) *Neoliberalismo y Sectores Dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gore, Charles 2002 “Methodological nationalism and the misunderstanding of East Asian Industrialization” in Singer, Hans; Hatti, Neelambar and Tandom, Rameshwar (ed.) *Export Led versus balanced growth in the 1990s* (India: B. R. Publishing Corporation).
- Harvey, David 2003 *The New Imperialism* (New York: Oxford University Press).
- Innis, H. A. 1940 *The cod fisheries: The History of an International Economy* (Toronto: University of Toronto Press).
- Katz, Jorge y Stumpo, Giovanni 2001 “Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 75.
- Kuwayama, Mikio y Durán Lima, José E. 2003 *La calidad de la inserción internacional de América latina y el Caribe en el comercio mundial* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Comercio Internacional N° 26.
- Lacabana, Miguel 2006 “Petróleo y Hegemonía en Venezuela. La construcción de un proyecto nacional democrático-popular en el siglo XXI” en Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique (eds.) *Neoliberalismo y Sectores Dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (Buenos Aires: CLACSO).

- Leftwicht A. 1995 "Bringing politics back in: towards a model of the developmental state" in *Journal of Development Studies* (London) 31: 400-27.
- Maddison, Angus 2001 *The World Economy. A millennial Perspective* (Paris: OECD).
- Myrdal, G. 1957 *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (London: Duckworth).
- Namur, Dominique et Truel, Jean Louis 2005 "Désindustrialisation, délocalisations et marchés financiers: l'économie réelle sous influence" (Paris: La Documentation Française) en *Problèmes économiques* N° 2.877, junio.
- Pérez, Wilson 2005 *El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Plihon, Dominique 2003 *Le nouveau capitalisme* (Paris: La Découverte).
- Pottier, Claude 2003 *Les multinationales et la mise en concurrence des salariés* (Paris: L'Harmattan).
- Prebisch, Raúl 1948 "Introducción" en *Economic Survey of Latin America* (New York: UN).
- Prebisch, Raúl 1949 "Introducción" en *Economic Survey of Latin America* (New York: UN).
- Rodríguez, Francisco and Rodrik, Dani 1999 *Trade Policy and Economic Growth. A Skeptic's Guide to Cross National Evidence*, NBER Working Paper N° 7.081. En <www.nber.org/papers/w7081>.
- Ros, Jaime 2000 *La teoría del desarrollo y la economía de crecimiento* (México: Centro de Investigación y Docencia económicas-Fondo de Cultura Económica).
- Rosenstein-Rodan, P. 1943 "Problems of industrialization in Eastern and South-Eastern Europe" in *Economic Journal*, 53.
- Salama, Pierre 2006 "Pourquoi une telle incapacité d'atteindre une croissance élevée et régulière en Amérique Latine?" en Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique (eds.) *Neoliberalismo y Sectores Dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (Buenos Aires: CLACSO).
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro 1970 *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo* (México: Siglo XXI).
- UNCTAD, 2005 *World Investment Report 2005. Transnational Corporations and the Internationalization of R&D* (New York: United Nations).
- World Bank, 2005 *World Development Report 2006. Equity and Development* (New York: World Bank-Oxford University Press).

